STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 7602
17 februari 2016

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot regeling van de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van de detacheringsrichtlijn en tot wijziging van de IMI-verordening over de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie)

Nader Rapport

4 februari 2016

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot regeling van de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van de detacheringsrichtlijn en tot wijziging van de IMI-verordening over de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 19 oktober 2015, no. 2015001833, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 december 2015, No. W12.15.0372/III, bied ik U hierbij aan.

1. Uitbreiding reikwijdte tot zelfstandigen

a. Proportionaliteit

De Afdeling ziet het belang van het tegengaan van schijnzelfstandigheid. De Afdeling merkt op dat de handhavingsrichtlijn en de dienstenrichtlijn expliciet de mogelijkheid voor lidstaten openlaten om in hun handhavingspraktijk in concrete gevallen schijnzelfstandigheid op te sporen. In het voorstel is gebruik gemaakt van deze mogelijkheid door de meldingsplicht eveneens te laten gelden voor zelfstandigen die tijdelijk in Nederland een dienst komen verrichten. De Afdeling adviseert hierover beter toe te lichten waarom de meldingsplicht voor zelfstandigen een noodzakelijke en proportionele maatregel is.
Hiertoe wordt er op gewezen dat in de overweging 10 van de handhavingsrichtlijn expliciet is benoemd dat de richtlijn ook kan bijdragen aan de opsporing van schijnzelfstandigheid. Er zijn drie dwingende redenen van algemeen belang waarom de meldingsplicht voor zelfstandigen zou moeten worden ingevoerd. Ten eerste is de meldingsplicht noodzakelijk in verband met het tegengaan van oneerlijke concurrentie en sociale dumping. Ten tweede is de meldingsplicht van belang om het financieel evenwicht van het socialezekerheidsstelsel te waarborgen. En ten derde kan door de meldingsplicht de zelfstandige zelf worden beschermd, met name op het terrein van gezond en veilig werken. Schijnzelfstandigheid, zwartwerk en premieontduiking kunnen een eerlijke speelveld met adequate bescherming voor werkenden en het socialezekerheidsstelsel in gevaar brengen. Met de bestaande instrumenten is het voor handhavende instanties zeer lastig, zo niet onmogelijk, om dergelijke praktijken van dienstverrichters tegen te gaan. Het gros van de Europese dienstverrichters is de eerste 183 dagen van zijn aanwezigheid in Nederland immers niet verplicht om zich kenbaar te maken bij een Nederlandse instantie. Het Europees Hof van Justitie (hierna: het Hof) heeft in een arrest over de Belgische meldingsplicht (C-577/10) al geoordeeld dat bovengenoemde redenen inderdaad redenen van algemeen belang zijn die een beperking van het vrij verkeer van diensten – een meldingsplicht – rechtvaardigen. Om te bereiken dat schijnzelfstandigheid beter kan worden opgespoord is dus de voor zelfstandigen voorgestelde beperkte meldingsplicht noodzakelijk, maar zelfstandigen hoeven uiteraard niet te voldoen aan de bepalingen uit de detacheringsrichtlijn. De detacheringsrichtlijn is immers alleen van toepassing op dienstverrichters met werknemers. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

b. Verhouding tot vrijheid van dienstverlening

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, bestaat er een spanning tussen het vrij verkeer van diensten en de invoering van een meldingsplicht voor dienstverrichters. Ten aanzien van de meldingsplicht voor dienstverrichters met werknemers staat met de vaststelling van de handhavingsrichtlijn vast dat deze beperking van het vrij verkeer van diensten gerechtvaardigd is om de sociale bescherming van werknemers te kunnen garanderen. De in de richtlijn opgenomen elementen die bij de meldingsplicht kunnen worden opgevraagd zijn proportioneel in verhouding tot dit doel.

Een meldingsplicht voor zelfstandigen is echter niet in de handhavingsrichtlijn opgenomen. De Afdeling adviseert daarom mede in het licht van de dienstenrichtlijn overtuigend te motiveren dat de meldingsplicht voor zelfstandigen noodzakelijk is. In het eerder genoemde arrest over de Belgische meldingsplicht oordeelt het Hof dat er dwingende redenen van algemeen zijn om een meldingsplicht in te voeren. Deze dwingende redenen, die in de toelichting zijn aangevuld (zie punt a hierboven), zijn tevens te scharen onder de beginselen genoemd in artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG), waar de Afdeling naar verwijst. In artikel 16, eerste lid, staat dat dienstenactiviteiten op het grondgebied van een lidstaat niet afhankelijk mogen worden gemaakt van bepalingen die niet voldoen aan onder meer het beginsel van noodzakelijkheid. Aanvullende eisen van lidstaten (zoals een meldingsplicht voor zelfstandigen) moeten gerechtvaardigd zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Het voorkomen van oneerlijke concurrentie en sociale fraude is een reden van openbare orde. Bescherming van de zelfstandige op het terrein van gezond en veilig werken is een reden van volksgezondheid.

In de Europese jurisprudentie is dus helder welke redenen de invoering van een meldingsplicht kunnen rechtvaardigen. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat ten aanzien van zelfstandigen een algemeen vermoeden van fraude niet kan volstaan als rechtvaardiging voor een beperking van het vrij verkeer van diensten. Er zou sprake moeten zijn van een meldingsplicht die beperkt is tot de gevallen waarin er een reden is om te controleren of de verplichtingen zijn nagekomen. Na overleg met de Europese Commissie zullen in België daarom risicosectoren worden aangewezen waarbinnen de meldingsplicht van toepassing is.[1] Door de meldingsplicht voor zelfstandigen te beperken tot bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aan te wijzen sectoren wordt dat bij dit voorstel ook gedaan.

c. Onderscheid tussen gedetacheerde zelfstandige en volledig zelfstandige

Beoogd is alle zelfstandigen in risicosectoren te laten melden. Het gaat zowel om zelfstandigen die zelf als dienstverrichter optreden richting de Nederlandse dienstontvanger, als om zelfstandigen die werk hebben aangenomen van een buitenlandse dienstverrichter ten behoeve van een Nederlandse dienstontvanger. Het voorstel en de toelichting zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dit punt verduidelijkt.

d. Beperking tot risicosectoren

De meldingsplicht voor zelfstandigen zal alleen van toepassing zijn in bij amvb aangewezen risicosectoren. De Afdeling adviseert de criteria die nodig zijn om te bepalen voor welke sectoren de meldingsplicht zal gelden in het voorstel zelf op te nemen. De wens van de Afdeling is begrijpelijk, maar het is tegelijkertijd niet wenselijk de criteria voor het aanwijzen van risicosectoren te statisch te laten zijn. Juist het aanwijzen van risicosectoren is een afweging die telkenmale op andere gronden kan worden gemaakt. De ene keer kan het gaan om een sector waarin veel schijnzelfstandigheid voorkomt, de andere keer kan het gaan om een sector waarin zelfstandigen veelvuldig onder slechte arbeidsomstandigheden werkzaam zijn. Gegevens van handhavende instanties zoals de Belastingdienst en de Inspectie SZW zijn daarbij uiteraard de leidraad. Daarnaast zijn ook signalen van cao-partijen van belang. Daarom zal met sociale partners in overleg worden getreden over de invulling van de amvb.

2. Samenhang met de Wet arbeid vreemdelingen

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) bevat evenals dit wetsvoorstel een meldingsplicht. De meldingsplicht in de Wav geldt voor derdelanders waarvoor de tewerkstellingsvergunningplicht niet geldt. Omdat er een samenhang is tussen beide meldingsplichten, is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aandacht besteed aan de harmonisatie van de meldingsplichten. De Afdeling maakt hierover twee opmerkingen.

[1] Zie het wetsontwerp van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 54 1297/003, 1 oktober 2015.

a. Geen tewerkstellingsvergunning

Wanneer er voor een werkgever met een derdelander in dienst geen sprake is van een tewerkstellingsvergunningplicht, dient er op grond van artikel 2a van de Wav wel een melding gedaan te worden van aanvang van de werkzaamheden. De Afdeling adviseert in de toelichting aan te vullen hoe deze melding zich precies verhoudt tot de meldingsplicht op grond van de handhavingsrichtlijn. In de toelichting is verduidelijkt dat op grond van het tweede lid van artikel 2a van de Wav een uitzondering kan worden gemaakt op de hierin geregelde meldingsplicht indien een werkgever al een meldingsplicht heeft uit hoofde van andere regelgeving, die bij amvb wordt aangewezen. Deze regeling bij amvb zal in het kader van dit wetsvoorstel worden vastgesteld.

b. Wel tewerkstellingsvergunning

De Afdeling adviseert daarnaast de nieuwe meldingsplicht voor werkgevers die vergunningplichtig zijn op grond van de Wav nader te bezien. Hier signaleert de Afdeling ten onrechte een samenloop van twee plichten voor werkgevers. Indien een werkgever vergunningplichtig is op grond van de Wav, betekent dit dat hij derdelanders in dienst heeft. Hij maakt dan geen gebruik van het vrij verkeer van diensten, maar is bijvoorbeeld in Nederland gevestigd. Zou een werkgever gebruik maken van het vrij verkeer van diensten, dan is de detacheringsrichtlijn van toepassing en kan van dienstverrichters uit andere lidstaten met derdelanders in dienst geen tewerkstellingsvergunning worden gevraagd (zie ook arrest C-91/13 van het Europees Hof van Justitie). Voor deze dienstverrichters geldt straks wél de meldingsplicht op grond van de handhavingsrichtlijn. Een werkgever is dus ofwel verplicht een melding te doen ofwel verplicht een tewerkstellingswerkvergunning aan te vragen. Een samenloop van beide plichten is niet mogelijk.

3. Documenten die op de werkplek aanwezig moeten zijn

De Afdeling vraagt aandacht voor verdergaande eisen in het wetsvoorstel dan door de handhavingsrichtlijn worden voorgeschreven als het gaat om de aanwezigheid van documenten op de werkplek.

a. Verhouding met de richtlijn

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel te toetsen aan de uitgangspunten van noodzakelijkheid en evenredigheid uit de handhavingsrichtlijn. Dat levert het volgende op.
Op grond van artikel 9, eerste lid, van onderhavig wetsvoorstel dienen zes bescheiden op de werkplek aanwezig te zijn, te weten:
- een kopie van de arbeidsovereenkomst;
- de opgave, bedoeld in artikel 7:655 BW, over de arbeidsovereenkomst;
- de zogenaamde loonstrook (de opgave, bedoeld in artikel 7:626 BW);
- bescheiden waaruit de gewerkte uren blijken;
- bewijsstukken waaruit de bijdrage voor socialezekerheidsregelingen blijkt en de identiteit van de dienstverrichter, de dienstontvanger, de gedetacheerde werknemer en van de voor de uitbetaling van het loon verantwoordelijke persoon blijken;
- en betalingsbewijzen van lonen.

Op grond van artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de handhavingsrichtlijn kan de lidstaat de verplichting opleggen om documenten schriftelijk of elektronisch aanwezig te hebben. Het gaat om de arbeidsovereenkomst of een gelijkwaardig document in de zin van Richtlijn 91/533/EG[2], loonstrookjes, arbeidstijdenoverzichten en betalingsbewijzen van lonen. Richtlijn 91/533/EG is indertijd geïmplementeerd in artikel 7A:1639f BW en met de wijziging naar het nieuw Burgerlijk Wetboek in 1996 opgenomen in artikel 7:655 BW. De verplichting om een opgave van alle gegevens die de werkgever moet verstrekken aan de werknemer op grond van 7:655 BW beschikbaar te houden is derhalve een gegeven dat uit de handhavingsrichtlijn zelf voortvloeit op grond van artikel 9, eerste lid, onderdeel b. Indien de gegevens die worden voorgeschreven op grond van artikel 7:655, onderdelen a tot en met j, BW zijn opgenomen in de arbeidsovereenkomst, kan de dienstverrichter voor dit gedeelte van de opgave volstaan met de arbeidsovereenkomst. De overige gegevens, te weten de loonstrook (7:626 BW), arbeidstijdenoverzichten en betalingsbewijzen van de lonen worden ook in de handhavingsrichtlijn omschreven.

Op grond van artikel 9, eerste lid, onderdeel b, kan de lidstaat een verplichting opleggen om tijdens de periode van detachering bovengenoemde gegevens te bewaren of ter beschikking te stellen op een

[2] Richtlijn 91/533/EG van de Raad van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn (PB L 288 van 18.10.1991, blz. 32).

duidelijk geïdentificeerde plaats op zijn grondgebied.[3] In de handhavingsrichtlijn wordt als voorbeeld gegeven de werkplek, het bouwterrein, of bij transportmedewerkers de operationele basis of het voertuig waarmee de dienst wordt verricht. De handhavingsrichtlijn laat dus de keuzevrijheid aan de lidstaat om een duidelijk geïdentificeerde plaats op zijn grondgebied aan te wijzen om de gegevens te bewaren of ter beschikking te stellen, zoals de werkplaats. In het wetsvoorstel is de werkplek aangewezen als de geïdentificeerde plaats in Nederland. Ten aanzien van de eis dat deze formaliteiten gebruiksvriendelijk, op afstand en zoveel mogelijk elektronisch moeten kunnen worden afgehandeld, wordt het volgende opgemerkt.[4] Zowel de handhavingsrichtlijn als artikel 9, eerste lid, van onderhavig wetsvoorstel staan toe dat de dienstverrichter ervoor zorg draagt dat deze gegevens elektronisch beschikbaar zijn. Dit betekent dat de dienstverrichter op afstand ervoor kan zorgen dat deze gegevens elektronisch op de werkplek beschikbaar zijn. Daarmee wordt aan deze verplichting van de handhavingsrichtlijn voldaan.

Slechts de verplichting tot het beschikbaar houden van de bewijsstukken waaruit de bijdrage voor sociale zekerheidsregelingen en de identiteit van de voor de uitbetaling van het loon verantwoordelijke persoon blijkt, stelt verdergaande eisen dan de handhavingsrichtlijn bepaalt. In de handhavingsrichtlijn wordt echter ook uitdrukkelijk gesteld dat deze richtlijn geen afbreuk doet aan de verplichtingen die gelden krachtens Verordening (EG) 883/2004.[5] Op grond van deze verordening in verbinding met Verordening (EG) 987/2009 kan een certificaat betreffende de toepasselijke sociale zekerheidswetgeving (ook wel een ‘A1-verklaring’ genoemd) worden aangevraagd, waarmee aangetoond kan worden dat de gedetacheerde werknemer verzekerd is in het land waar hij gewoonlijk werkt. Indien er geen A1-verklaring aanwezig is, kan de dienstverrichter andere (al dan niet elektronisch beschikbare) bewijsstukken overleggen waaruit de bijdrage voor socialezekerheidsregelingen blijkt.

De bewijsstukken waaruit blijkt dat de bijdrage voor sociale zekerheidsregelingen zijn betaald, zijn noodzakelijk om te bepalen of er sprake is van daadwerkelijke detachering en om te voorkomen dat werknemers onverzekerd werken. Voorts is deze maatregel niet-discriminatoir. Ook Nederlandse bedrijven dienen immers aan te tonen dat de vereiste sociale zekerheidspremies betaald zijn. Daarnaast is deze maatregel evenredig, omdat dit ook van belang is voor de beoordeling of daadwerkelijk sprake is van grensoverschrijdende detachering.[6]

b. Bestaande controleverplichtingen

De Afdeling stelt aan de orde in hoeverre de tekst in de memorie van toelichting dat veel gegevens reeds op de werkplek aanwezig moeten zijn uit hoofde van andere wetten juist is. De Afdeling constateert terecht dat de stelling in de toelichting dat dienstverrichters op grond van de Wet op de loonbelasting 1964 al identiteitsgegevens in de loonadministratie moeten hebben, nuance behoeft. Als er sprake is van uitzendarbeid is de Wet op de loonbelasting direct van toepassing. Bij zuivere dienstverlening is eerst een periode van 183 dagen van toepassing waarin de dienstverlener niet belastingplichtig is in Nederland.
De Afdeling vraagt daarnaast of er voorzien is in de spiegelbeeldige situatie waarbij een Nederlandse dienstverrichter in het buitenland werkzaamheden verricht en hierover informatie verschaft aan de Belastingdienst en aan de Inspectie SZW over de Wet minimumloon (Wml). Dat is het geval. De betaling van het minimumloon is een kernarbeidsvoorwaarde die voor alle gedetacheerde werknemers in de EU geldt. Dat betekent dat de Inspectiediensten hierop handhaven en daarover in het kader van de samenwerking informatie uitwisselen. Deze gegevensuitwisseling is geregeld in artikel 4 van het wetsvoorstel. Nu het om gegevens gaat die in Nederland gevestigde werkgevers op grond van de Wml aan de Inspectie SZW dienen te verstrekken om de Wml beter te kunnen handhaven, past het bij de implementatie van de handhavingsrichtlijn om voor te schrijven dat dergelijke gegevens ook door buitenlandse dienstverrichters moeten worden verstrekt en op de werkplek aanwezig moeten zijn.

De toelichting onder ‘documenten op de werkplek’ wordt in deze zin aangepast.

4. Verstrekking gegevens aan de bevoegde instantie in een andere lidstaat

De Afdeling adviseert de bevoegdheid om gegevens te verstrekken aan bevoegde instanties zo te regelen dat dit conform de handhavingsrichtlijn een verplichting wordt. Dit advies is overgenomen.

---

[3] De Richtlijn stelt dat de lidstaat de verplichting kan opleggen om de gegevens ‘te bewaren of ter beschikking te stellen en/of te bewaren op een toegankelijke en duidelijk geïdentificeerde plaats op zijn grondgebied, zoals de werkplek of het bouwterrein, of – voor mobiele werknemers in de transportsector – de operationele basis of het voertuig waarmee de dienst wordt verricht’ (artikel 9, eerste lid, onder b, van de handhavingsrichtlijn).

[4] Artikel 9, vierde lid, van de handhavingsrichtlijn.

[5] Artikel 9, derde lid, van de handhavingsrichtlijn.

[6] Zie ook overweging 12 van de handhavingsrichtlijn en de MvT algemeen deel par. 2 Maatregelen in de handhavingsrichtlijn.

5. Medewerkingsverplichting

De Afdeling adviseert artikel 6, eerste lid, te schrappen, omdat de inhoud van deze inlichtingenverplichting al in algemene zin is geregeld in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over toezicht op de naleving. Dit advies is niet overgenomen. Het artikel heeft niet alleen betrekking op de medewerkingsverplichting ten opzichte van toezichthouders maar gaat ook over de informatieverplichting die voortvloeit uit de melding, die geregeld is in artikel 8. Die melding wordt niet aan een door de minister aangewezen toezichthouder gedaan. Voorts is het niet voldoen aan de inlichtingenverplichting als zodanig als overtreding aangemerkt waarvoor op grond van artikel 12 een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Dit maakt dat de medewerkingsverplichting ten opzichte van de toezichthouder, zoals dat ook in andere arbeidswetten gebeurt, moet worden gespecificeerd om een wettelijke grondslag te hebben voor het opleggen van de bestuurlijke boete.

Om er geen misverstand over te laten bestaan dat titel 5.2 van Awb ook van toepassing is ten aanzien van de toezichthoudende ambtenaren die op grond van artikel 5 worden aangewezen is de toelichting op artikel 6 op dit punt aangevuld.

6. Bescherming persoonsgegevens

De Afdeling schetst bij dit punt de kaders waarbinnen de gegevensverwerking op grond van dit wetsvoorstel dient plaats te vinden. De onderwerpen, die in de delegatiebepaling zijn genoemd zijn ontleend aan de handhavingsrichtlijn, waarbij ook uitgegaan wordt van toepassing van de IMI-verordening. Die verordening moet in acht genomen worden bij nadere regeling en concretisering van de gegevensverwerking bij algemene maatregel van bestuur. Dat is ruimer dan alleen de Wet bescherming persoonsgegevens, zoals de Afdeling terecht stelt. In de toelichting is dit aangevuld. Er is geen aanleiding om de grondslagbepaling in artikel 7, vierde lid, nader te preciseren zoals de Afdeling adviseert, omdat de belangrijkste onderwerpen al daarin worden aangeduid.

7. Hoogte van de bestuurlijke boete

a. Hoogte van de bestuurlijke boete.

De Afdeling merkt op, onder verwijzing naar de Wav, dat het boetemaximum voor niet nakomen van de informatieverplichting onevenredig hoog is. In het eerste lid van artikel 15 is het wettelijke maximum van de bestuurlijke boete voor alle overtredingen die beboetbaar zijn gesteld, bepaald op het bedrag van de vierde categorie (maximaal € 20.250). De feitelijke boetenormbedragen ten aanzien van de verschillende overtredingen worden op grond het zesde lid bij een beleidsregel vastgesteld. Op grond van het tweede tot en met vierde lid worden deze boetenormbedragen bij recidive en herhaalde recidive verhoogd met 100 procent, onderscheidenlijk 200 procent. Ook voor deze verhoogde boetenormbedragen geldt dat deze niet hoger mogen zijn dan het bedrag van het wettelijk maximum van de vierde categorie. Om voldoende ruimte te hebben bij de vaststelling van boetenormbedragen die bij (herhaalde) recidive conform het tweede tot en met het vierde lid met genoemde percentages moeten worden verhoogd en tegelijkertijd de boete niet hoger mag worden vastgesteld dan het wettelijk maximum, is het wettelijk maximum vastgesteld op de vierde categorie. Een eventuele verlaging van het wettelijk maximum naar de derde categorie (maximaal € 8.200) kan daarom onvoldoende soelaas bieden bij de beboeting van bepaalde overtredingen. Deze systematiek is in lijn met de regeling van de bestuurlijke boete in de arbeidswetten. In de Wav geldt een boetemaximum van de vijfde categorie, terwijl in de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2015 vervolgens boetenormbedragen zijn toegekend aan de verschillende overtredingen. Bij de vaststelling van boetenormbedragen in een beleidsregel op grond van de onderhavige wet zal afstemming plaatsvinden met de boetenormbedragen die gelden voor overtredingen van andere arbeidswetten en in het bijzonder de Wav. Hierbij gaat het niet alleen om de aard van het voorschrift, bijvoorbeeld overtreding van een informatieverplichting, maar ook om het doel van het voorschrift en de gevolgen van de overtreding van het voorschrift.

b. Bestuurlijke boete voor zelfstandigen

De Afdeling vindt de maximale boete voor zelfstandigen eveneens te hoog. Ook ten aanzien van de beboetbaar gestelde overtredingen van voorschriften die gelden voor zelfstandigen geldt het bedrag van de vierde categorie (maximaal € 20.250) als het wettelijke maximum van de bestuurlijke boete. Ook hiervoor worden de feitelijke boetenormbedragen bij een beleidsregel vastgesteld. Anders dan de Afdeling meent, wordt het wettelijk maximum hierbij niet overschreden, ook niet bij (herhaalde) recidive. De boetenormbedragen bij recidive en herhaalde recidive worden op grond van de wettelijke regeling verhoogd met 100 procent, onderscheidenlijk 200 procent, waarvoor geldt dat deze niet hoger mogen zijn dan het bedrag van het wettelijk maximum van de vierde categorie. Ook hierbij geldt dat bij de vaststelling van boetenormbedragen er voldoende ruimte moet zijn om bij (herhaalde) recidive

een boete te kunnen opleggen die het wettelijk maximum niet overschrijdt. Die ruimte is niet op voorhand gegarandeerd wanneer het wettelijk maximum zou worden verlaagd naar de derde categorie. Uiteraard zal bij de vaststelling van de boetenormbedragen rekening worden gehouden met de aard van het voorschrift, het doel van het voorschrift en de gevolgen van de overtreding van het voorschrift, waarbij waar relevant ook rekening zal worden gehouden met de omstandigheden die de Afdeling benoemt. Overigens wordt opgemerkt dat bij afwezigheid van verwijtbaarheid, er op grond van artikel 5:41 Awb geen boete wordt opgelegd.

8. Uitvoering door een zelfstandig bestuursorgaan

Het wetsvoorstel bevat een bepaling waarin staat dat de werkzaamheden in verband met de meldingsplicht kunnen worden uitgevoerd door een door de Minister van SZW aan te wijzen bestuursorgaan. De Afdeling adviseert de voorgestelde bepaling te schappen, omdat oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan of toekenning van openbaar gezag aan een bestaand bestuursorgaan een beperking inhoudt van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bovendien dient zo'n beslissing gemotiveerd en bij voorkeur bij wet te worden genomen, aldus de Afdeling.
Het voornemen is echter een bestaand zelfstandig bestuursorgaan binnen het sociale domein aan te wijzen voor de uitvoering van de meldingsplicht. Een zelfstandig bestuursorgaan heeft namelijk de specifieke deskundigheid om grote hoeveelheden gegevens te kunnen verwerken. Uiteraard blijft de Minister van SZW verantwoordelijke voor de gegevensverwerking. Ook bij de uitvoering door het zelfstandige bestuursorgaan gaat het om een taak als bewerker. Omdat momenteel wordt bezien welk zelfstandig bestuursorgaan de gegevens die worden verkregen met de meldingsplicht het best kan verwerken, is het niet mogelijk het zelfstandig bestuursorgaan reeds bij dit wetsvoorstel aan te wijzen. De memorie van toelichting is langs bovenstaande lijnen aangevuld.

9. Referendum

De toelichting is aangevuld met de elementen die de Afdeling noemt om te verduidelijken dat toepassing kan worden gegeven aan artikel 12 van de Wet raadgevend referendum.

10. Redactioneel

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn zo veel mogelijk verwerkt in het wetsvoorstel. De volgende punten zijn niet overgenomen:

– De begrippen in artikel 1, tweede en derde lid, in de wettekst zijn niet geharmoniseerd met de algemene bepalingen over de zeearbeidsovereenkomst in afdeling 12, titel 10, Boek 7 van het BW, omdat er voor gekozen is aan te sluiten bij de terminologie van de detacheringsrichtlijn en die bij algemene maatregel van bestuur nader in te vullen. Daarbij zal zoals in toelichting is opgemerkt wel worden aangesloten bij deze afdeling 12.
– De Inspectie SZW is niet uitdrukkelijk aangewezen als bevoegde instantie, maar in de wettekst wordt voor de verschillende taken aangegeven, dat door de minister aangewezen ambtenaren belast zijn met die taken in het kader van de administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand. Dat zullen veelal ambtenaren zijn die werkzaam zijn bij de Inspectie SZW, maar dat hoeft niet. Bovendien is de Inspectie SZW voor zover het het nalevingstoezicht betreft niet op wetsniveau geregeld. In de toelichting en de transponeringstabel kan de Inspectie SZW wel worden aangeduid.
– In artikel 11 is het Rijk gehandhaafd, omdat het hier gaat om middelen die toekomen aan de Rijkskas en als inkomsten zijn opgenomen in de Rijksbegroting.
– Artikel 12, zesde lid, is niet gewijzigd, omdat de verwijzing wel duidelijk maakt om welke verplichtingen het gaat, maar dat het voorgestelde artikel duidelijker aangeeft op wie die verplichting rust (niet alle zelfstandigen bijvoorbeeld) en wat de aard van de verplichting is.
– Artikel 5 van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga) wordt zoals aan het begin van de artikelsgewijze toelichting is uiteengezet niet opgenomen, omdat dit artikel vooral van belang is in verband met de reikwijdte van de detacheringsrichtlijn die op grond van de bijlage is beperkt tot bepaalde sectoren. Bij de implementatie van de detacheringsrichtlijn in de Waga is uiteindelijk niet uitgegaan van de beperking tot bepaalde sectoren, zodat de inhoud van de bijlage en wijzigingen daarin geen invloed hebben op de doorwerking naar de Nederlandse wetgeving.
– Artikel 16 is niet geschrapt, omdat dit artikel een bijzondere betaling betreft namelijk indien de bestuurlijke boete ten onrechte is opgelegd. De termijn van terugbetaling wordt dan niet bepaald vanaf de datum van bekendmaking van de beschikking zoals in artikel 4:87 Awb is geregeld maar vanaf het moment dat is vastgesteld dat de boete ten onrechte is opgelegd.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling bij artikel 17, onderdeel A, van het wetsvoorstel is er voor gekozen dit artikel verder te verduidelijken. De Afdeling stelt ten eerste voor in artikel 2, zesde lid, onderdeel c, van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet Avv) als element dat niet tot het minimum-

loon behoort toe te voegen: kosten van voeding, zoals uit artikel 3, zevende lid, van de detacheringsrichtlijn is af te leiden. Verder stelt de Afdeling voor in artikel 2 te bepalen dat een eventuele vergoeding voor reis*tijd* (woon-werkverkeer) wel tot het minimumloon moet worden gerekend. De Afdeling verwijst daarbij naar het daaromtrent bepaalde in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 februari 2015, C-396/13 (Sähköalojen ammattiliitto ry tegen Elektrobudowa Spólka Akcyjna), overwegingen 54–57). Deze kanttekening strekt er kennelijk toe de duidelijkheid vooraf te verhogen van het antwoord op de vraag of en zo ja, onder welke voorwaarden een cao-bepaling over reis*tijd*vergoeding of vergoeding van voeding bij algemeenverbindendverklaring al dan niet onderdeel uitmaakt van de minimumbeloning waarop een tijdelijk naar Nederland gedetacheerde ten minste aanspraak kan maken.
Gebleken is dat inderdaad meer duidelijkheid gewenst is over wat nu precies tot het minimumloon en tot de ‘harde kern van de arbeidsvoorwaarden’ moet worden gerekend. De tekst van artikel 2, zesde lid, van de Wet Avv is daarom verder gespecificeerd. Ook de toelichting is hierop aangepast.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher.

Advies Raad van State

No. W12.15.0372/III
's-Gravenhage, 14 december 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 oktober 2015, no.2015001833, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot regeling van de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van de detacheringsrichtlijn en tot wijziging van de IMI-verordening over de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie), met memorie van toelichting.

De zogeheten Detacheringsrichtlijn[1] uit 1996 voorziet erin dat werknemers die tijdelijk arbeid verrichten in een andere lidstaat evenveel basisrechten hebben als de werknemers die in dat land gevestigd zijn. Deze richtlijn is in 1999 geïmplementeerd in de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid. In 2014 is een aanvullende richtlijn tot stand gekomen, bekend als de Handhavingsrichtlijn,[2] die erop is gericht de handhaving van de Detacheringsrichtlijn te versterken om misbruik van de rechten van internationaal gedetacheerde werknemers tegen te gaan. Het voorliggende wetsvoorstel implementeert de Handhavingsrichtlijn; de bepalingen van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid worden eveneens opgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Dit betreft onder meer de uitbreiding van de werkingssfeer ten opzichte van de richtlijn waardoor deze ook zelfstandigen omvat. Op deze punten strekt het voorstel verder dan waartoe de richtlijn verplicht.

1. Uitbreiding reikwijdte tot zelfstandigen

De Detacheringsrichtlijn, die in 1996 tot stand is gekomen, heeft tot doel werknemers die in een andere lidstaat worden te werk gesteld, dezelfde basisrechten te verlenen als de werknemers die daar zijn gevestigd. De Handhavingsrichtlijn bevat maatregelen om de uitvoering, toepassing en handhaving van de Detacheringsrichtlijn te versterken. Beide richtlijnen zijn uitsluitend van toepassing op dienstverrichters die werknemers detacheren in een andere EU-lidstaat. Ook de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid, waarin de Detacheringsrichtlijn is geïmplementeerd, geldt alleen voor detachering van werknemers. De Handhavingsrichtlijn geeft de lidstaten de bevoegdheid om dienstverrichters te verplichten om grensoverschrijdende detachering vooraf te melden en om tijdens de detachering gegevens beschikbaar te hebben. Beide soorten informatieverplichtingen rusten op de dienstverrichter.

Het wetsvoorstel heeft een ruimere werkingssfeer dan de Handhavingsrichtlijn: het legt niet alleen informatieverplichtingen op aan de dienstverrichter die werknemers detacheert, maar ook aan bepaalde categorieën zelfstandigen (namelijk zelfstandigen die werkzaam zijn in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen risicosectoren).[3] De reden dat de regeling betrekking heeft op alle zelfstandigen die werkzaam zijn in de aan te wijzen sectoren, is dat het voor de handhavende instanties moeilijk is om onderscheid te maken tussen buitenlandse werknemers en buitenlandse zelfstandigen.[4]

a. Proportionaliteit

Het voorgaande roept de vraag op of de uitbreiding van deze informatieverplichtingen tot zelfstandigen in overeenstemming is met het beginsel van proportionaliteit, zoals dat is neergelegd in het

---

[1] Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEG 1997, L018).
[2] Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ('de IMI-verordening') (PbEU 2014, L159).
[3] De meldingsplicht-vooraf voor zelfstandigen betreft wel minder gegevens dan die voor dienstverrichters: de zelfstandige moet melden wat de aard en de vermoedelijke duur van de werkzaamheden zijn en wat zijn identiteit is (artikel 8, vijfde lid, van het wetsvoorstel).
[4] Toelichting, paragraaf 2 (Maatregelen in de handhavingsrichtlijn), onder 'Identificatie van daadwerkelijke detachering en voorkoming van misbruik en omzeiling'.

Nederlandse recht en in het Europese recht (in het bijzonder de hierna nog te bespreken Dienstenrichtlijn).

De Afdeling heeft begrip voor het streven om schijnzelfstandigheid tegen te gaan,[5] maar merkt op dat het voorstel verplichtingen oplegt aan alle zelfstandigen die werkzaam zijn in (nog aan te wijzen) risicosectoren. Zij moeten aan administratieve verplichtingen voldoen om aan te tonen dat zij geen schijnzelfstandige zijn; bij niet voldoen aan die administratieve verplichtingen kan hen een bestuurlijke boete worden opgelegd, ook als zij op zichzelf geen schijnzelfstandige zijn.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat zowel de Handhavingsrichtlijn als de Dienstenrichtlijn de lidstaten – ook bij het opleggen van verplichtingen uitsluitend aan dienstverrichters met gedetacheerde werknemers – de mogelijkheid openlaten om in hun handhavingspraktijk in concrete gevallen schijnzelfstandigheid op te sporen.[6]

De uitbreiding van de meldingsplicht tot alle zelfstandigen in de risicosectoren wordt in de toelichting slechts gerechtvaardigd met de opmerking dat het in de praktijk voor handhavende instanties moeilijk is om het onderscheid te maken tussen buitenlandse werknemers en buitenlandse zelfstandigen. Daarmee is echter nog niet aangetoond dat de mogelijkheden die de richtlijn biedt om schijnzelfstandigheid op te sporen in Nederland onvoldoende effect zouden kunnen hebben. Evenmin wordt toegelicht waarom de nadelen van de in de richtlijn voorziene mogelijkheden zodanig zwaar zouden wegen dat het opleggen van een extra last op alle zelfstandigen in de risicosectoren daardoor evenredig is.

Indien de evenredigheid niet kan worden aangetoond, past de meldingsplicht voor zelfstandigen niet goed in het uitgangspunt van het kabinet, dat bij de implementatie van Europese richtlijnen geen ruimere verplichtingen worden opgenomen dan waarin de richtlijn voorziet, tenzij het belang hiervan kan worden aangetoond.[7]

De Afdeling adviseert in de toelichting overtuigend te motiveren dat uitbreiding van de meldingsplicht tot alle zelfstandigen in de risicosectoren een noodzakelijke en proportionele maatregel is.

b. Verhouding tot vrijheid van dienstverlening

De Afdeling merkt op dat door de toepassing van de regelgeving voor gedetacheerde werknemers op zelfstandigen spanning ontstaat met de vrijheid van dienstverlening binnen de Europese Unie.

i. Het Belgische systeem

In de toelichting wordt aandacht besteed aan de rechtvaardiging van de aan de zelfstandige opgelegde verplichtingen, in lijn met de overwegingen van het Hof van Justitie over het vrij verkeer van

---

5 Toelichting, paragraaf 2 (Maatregelen in de handhavingsrichtlijn), onder 'Meldingsplicht'.

6 Overweging 10 van de Handhavingsrichtlijn:
'10. De elementen in deze richtlijn met betrekking tot de uitvoering van detachering en het toezicht daarop kunnen de bevoegde instanties ook helpen bij het identificeren van schijnzelfstandigen. Krachtens Richtlijn 96/71/EG is de toepasselijke definitie van 'werknemer' die van het recht van de lidstaat waar de werknemer is gedetacheerd. Een verdere verduidelijking van en verbeterd toezicht op detachering door de relevante bevoegde instanties leidt tot meer juridische zekerheid en vormt een nuttig instrument dat bijdraagt tot een doeltreffende bestrijding van het verschijnsel 'schijnzelfstandigheid', en waarborgt dat gedetacheerde werknemers niet ten onrechte als zelfstandigen worden opgevoerd, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het voorkomen, vermijden en bestrijden van het omzeilen van de toepasselijke regels.'
Artikel 4, vijfde lid, van de Handhavingsrichtlijn:
5. De in dit artikel bedoelde elementen die de bevoegde instanties gebruiken om uit te maken of sprake is van een daadwerkelijke detachering, kunnen ook worden gebruikt om vast te stellen of een persoon onder de definitie van werknemer zoals bedoeld in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 96/71/EG valt. De lidstaten moeten onder andere kijken naar elementen in verband met de verrichting van arbeid, gezagsverhoudingen de beloning van de werknemer, ongeacht de wijze waarop de betrekking in een mogelijkerwijs tussen de partijen gesloten overeenkomst, van contractuele aard of anderszins, wordt gekenmerkt.
Overweging 87 van de Dienstenrichtlijn:
'87. Deze richtlijn mag evenmin afbreuk doen aan de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in gevallen waarin de werknemer die voor het verrichten van een grensoverschrijdende dienst is aangesteld, is geworven in de lidstaat waar de dienst wordt verricht. Verder mag deze richtlijn geen afbreuk doen aan het recht van de lidstaat waar de dienst wordt verricht, om te bepalen of er sprake is van een arbeidsverhouding en om het onderscheid vast te stellen tussen zelfstandigen en werknemers, met inbegrip van 'schijnzelfstandigen'. In dat verband is het hoofdkenmerk van een arbeidsverhouding in de zin van artikel 39 van het Verdrag het feit dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag diensten verricht en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt. Een activiteit die wordt uitgevoerd buiten een relatie van ondergeschiktheid moet in het kader van de artikelen 43 en 49 van het Verdrag worden aangemerkt als een werkzaamheid anders dan in loondienst.'

7 Kamerstukken II 2007/08, 29 515 en 29 826, nr. 222, blz. 1 en 8.

diensten[8] in zaak C-577/10. Die zaak had betrekking op een Belgische meldingsplicht die aan de 'gedetacheerde' zelfstandige was opgelegd. Volgens de toelichting heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat de Belgische meldingsplicht een inbreuk vormt op het vrij verkeer van diensten, maar dat deze inbreuk geoorloofd is om de bescherming van werknemers te kunnen garanderen.[9] In het betrokken arrest heeft het Hof echter meer precies vastgesteld dat de betrokken bepalingen als onevenredig moeten worden beschouwd, omdat zij verder gaan dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van algemeen belang die waren aangevoerd (bestrijding van (sociale) fraude en voorkoming van misbruik), en derhalve niet verenigbaar met artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.[10]

In de toelichting bij het voorstel wordt opgemerkt dat België in overleg met de Europese Commissie heeft besloten de meldingsplicht te beperken tot zelfstandigen die werkzaam zijn in risicosectoren. Bij dit systeem sluit het Nederlandse voorstel aan.[11] In de toelichting wordt geen concrete bron genoemd voor de instemming van de Commissie met het aldus beperkte stelsel.

De Afdeling adviseert de toelichting te preciseren en aan te vullen.

ii. Zijn de aan de zelfstandige opgelegde verplichtingen gerechtvaardigd?

De uitspraak van het Hof in de Belgische zaak is voor de voorgestelde maatregel niet van doorslaggevend belang, omdat inmiddels op grensoverschrijdende dienstverlening door zelfstandigen de Dienstenrichtlijn van toepassing is.[12] De verruiming van de reikwijdte van het voorstel tot bepaalde groepen zelfstandigen zal moeten worden getoetst aan de Dienstenrichtlijn, die in de toelichting niet ter sprake komt.

Bij die toetsing is met name van belang dat de lidstaten dienstenactiviteiten op hun grondgebied niet afhankelijk mogen maken van wettelijke of bestuurlijke verplichtingen, verboden, voorwaarden of beperkingen die niet voldoen aan, onder meer, het beginsel van noodzakelijkheid. Dit houdt in dat dergelijke eisen moeten zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu.[13] [14]

Het voorstel beoogt bij te dragen aan het vinden van ten onrechte als zelfstandige opgevoerde gedetacheerde werknemers. Uit de toelichting blijkt niet hoe daarmee kan worden voldaan aan het beginsel van 'noodzakelijkheid'.

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande overtuigend te motiveren dat de toepassing van de verplichtingen uit de Detacheringsrichtlijn op zelfstandigen noodzakelijk is, en anders van deze uitbreiding af te zien. Voorts is van belang dat de regering in overleg treedt met de Europese Commissie over de vraag of deze uitbreiding niet op bezwaren stuit.

c. Onderscheid tussen gedetacheerde zelfstandige en volledig zelfstandige

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel geen onderscheid maakt tussen de zelfstandige die door een buitenlandse dienstverrichter ter beschikking wordt gesteld en de buitenlandse zelfstandige die zélf als dienstverrichter optreedt. Het voorstel legt informatieverplichtingen rechtstreeks op aan de zelfstandige die in het kader van de uitoefening van beroep of bedrijf arbeid verricht in een andere lidstaat dan de staat waar hij gewoonlijk arbeid verricht. Uit de tekst van het voorstel noch uit de toelichting blijkt duidelijk dat deze verplichting ook rust op de zelfstandige indien hij door tussenkomst van een derde (de dienstverrichter) de arbeid verricht. In elk geval is niet toegelicht waarom in de laatstbedoelde situatie de informatieverplichting niet aan de dienstverrichter is opgelegd.

De Afdeling adviseert de toelichting te verduidelijken en het voorstel zo nodig aan te passen.

d. Beperking tot risicosectoren

De meldingsplicht zal mede gelden voor zelfstandigen die werkzaam zijn in bij algemene maatregel

---

8 Artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
9 Toelichting, paragraaf 2 (Maatregelen in de handhavingsrichtlijn), onder 'Meldingsplicht'.
10 Hof van Justitie van de Europese Unie 19 december 2012, C-577/10, Commissie/België.
11 Toelichting, paragraaf 2 (Maatregelen in de handhavingsrichtlijn), onder 'Meldingsplicht'.
12 Punt 50 van het arrest.
13 Er kan in dit geval dus geen beroep worden gedaan op de zogenoemde 'dwingende redenen van algemeen belang' uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie.
14 Zie artikelen 16, eerste lid, en 4, zevende lid, van de Dienstenrichtlijn. Andere beginselen waar eisen aan moeten voldoen zijn het discriminatieverbod en evenredigheid. Zie ook Kamerstukken II 2012/2013, 33 501, nr. 4.

van bestuur aangewezen sectoren van het beroeps- of bedrijfsleven.[15] Het voorstel zelf geeft echter geen criterium voor het aanwijzen van sectoren.

Volgens de toelichting is het de bedoeling, in navolging van België, risicosectoren aan te wijzen waarin de meldingsplicht zal gelden; daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de bouw, schoonmaak, zorg en IT.[16]

De reikwijdte van een wet dient zoveel mogelijk in de wet zelf te worden geregeld.[17] De Afdeling adviseert daarom de criteria die nodig zijn om te bepalen voor welke sectoren de meldingsplicht zal gelden, in het voorstel zelf op te nemen.

2. Samenhang met de Wet arbeid vreemdelingen

De dienstverrichter die niet in Nederland gevestigde werknemers ter beschikking stelt om tijdelijk arbeid te verrichten in Nederland is verplicht dit vooraf te melden.[18] In de toelichting wordt ingegaan op de samenhang met de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Voor dienstverrichters met derdelanders in dienst voor wie geen tewerkstellingsvergunning is vereist, geldt reeds een meldingsplicht op grond van Wav. De regering stelt voor de meldingsplicht op grond van de Wav en de in te voeren meldingsplicht op grond van de Handhavingsrichtlijn te harmoniseren.[19]

a. Geen tewerkstellingsvergunning

In de toelichting wordt niet uiteengezet hoe deze harmonisatie zal plaatsvinden. De Wav regelt nu dat de meldingsplicht op grond van die wet niet geldt indien de werkgever reeds uit hoofde van andere, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, bepalingen een meldingsplicht heeft.[20] Wellicht is aan deze bepaling gedacht. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

b. Wel tewerkstellingsvergunning

Voor bepaalde categorieën werknemers is wel een tewerkstellingsvergunning vereist. Voor hen roept het voorstel de vraag op of er naast de tewerkstellingsvergunning behoefte is aan de meldingsplicht zoals voorgesteld in dit voorstel. Als dat zo is, is de vervolgvraag of alle gegevens die bij de melding moeten worden verschaft noodzakelijk zijn, of dat kan worden volstaan met het overleggen van de tewerkstellingsvergunning en eventueel een identiteitsbewijs van de werknemer.
De Afdeling adviseert de nieuwe meldingsplicht voor vergunningplichtigen nader te bezien. Daarbij verdient het aanbeveling in de toelichting een volledig overzicht te verschaffen van de diverse meldingsplichten die gelden voor categorieën werkenden (zoals derdelanders en onderdanen van nieuwe EU-lidstaten die nog onder het overgangsrecht vallen).

3. Documenten die op de werkplek aanwezig moeten zijn

De lidstaten – zo bepaalt de Handhavingsrichtlijn – kunnen aan dienstverrichters de verplichting opleggen om documenten over de detachering ter beschikking te stellen en/of te bewaren op een toegankelijke en duidelijk identificeerbare plaats, zoals de werkplek of het bouwterrein. De Handhavingsrichtlijn omschrijft om welke gegevens het in ieder geval gaat.[21] De lidstaten kunnen aanvullende administratieve eisen en controlemaatregelen opleggen indien in bepaalde situaties of bij nieuwe ontwikkelingen de bestaande administratieve eisen en controlemaatregelen niet lijken te volstaan of onvoldoende efficiënt lijken te zijn om zorg te dragen voor het effectieve toezicht op de naleving van de richtlijn. Deze aanvullende eisen en controlemaatregelen moeten gerechtvaardigd en evenredig zijn. De voorgeschreven procedures en formaliteiten moeten gebruiksvriendelijk, op afstand en zoveel mogelijk elektronisch kunnen worden afgehandeld.[22]

Het wetsvoorstel stelt in twee opzichten verdergaande eisen:
– op grond van het voorstel dienen meer gegevens beschikbaar te worden gesteld dan de richtlijn voorschrijft. Met name gaat het om alle gegevens die de werkgever moet verstrekken aan de

[15] Artikel 8, vijfde lid, van het wetsvoorstel.
[16] Toelichting, paragraaf 2 (Maatregelen in de handhavingsrichtlijn), onder 'Meldingsplicht'.
[17] Aanwijzing 22, toelichting, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[18] Artikel 8, eerste lid, van het wetsvoorstel.
[19] Toelichting, paragraaf 2 (Maatregelen in de handhavingsrichtlijn), onder 'Meldingsplicht', negende tekstblok.
[20] Artikel 2a, tweede lid, van de Wav. Aan deze bepaling is tot nu toe geen uitvoering gegeven.
[21] Artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de Handhavingsrichtlijn.
[22] Artikel 9, tweede en vierde lid, van de Handhavingsrichtlijn.

werknemer.[23] Om een volledig beeld te geven zijn de gegevens opgesomd in bijlage I bij dit advies,
– bepaald wordt dat de gegevens aanwezig moeten zijn op de werkplek. De keuzevrijheid die de richtlijn met betrekking tot de bewaarplaats biedt, wordt dus niet overgenomen.

De Afdeling maakt een tweetal opmerkingen.

a. Verhouding met de richtlijn

In de toelichting wordt niet uiteengezet of de verdergaande eisen die in het voorstel worden gesteld voldoen aan de criteria die de richtlijn stelt. Nu de richtlijn er de nadruk op legt dat aanvullende eisen noodzakelijk, gerechtvaardigd en evenredig moeten zijn, is daarover twijfel mogelijk. Dit betreft met name de discrepantie tussen de eis in het voorstel dat de gegevens op de werkplek aanwezig moeten zijn en de bepaling in de richtlijn dat de formaliteiten gebruiksvriendelijk, op afstand en zoveel mogelijk elektronisch moeten kunnen worden afgehandeld.

Voorts zal bij elk van de gegevens die beschikbaar moeten zijn – op grond van de Handhavingsrichtlijn – de vraag moeten worden beantwoord voor welk doel (in het kader van de handhaving) het gebruikt wordt en of het voor dat doel noodzakelijk en evenredig is.

De Afdeling adviseert het voorstel op de genoemde punten te toetsen aan de Handhavingsrichtlijn en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Bestaande controleverplichtingen

In de toelichting wordt uiteengezet dat de werkgever de gegevens in belangrijke mate nu al moet kunnen overleggen in het kader van de Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML).[24]

De Afdeling merkt op dat hierbij twee verschillende situaties dienen te worden onderscheiden.

De situatie die de toelichting kennelijk voor ogen heeft, is die waarin een buitenlandse werknemer door een dienstverrichter in een andere EU-lidstaat ter beschikking wordt gesteld om tijdelijk arbeid te verrichten in Nederland. In die situatie is geen loonbelasting in Nederland verschuldigd en zijn de dienstverrichter, de dienstontvanger en de werknemer dan ook geen van alle verplicht gegevens te verschaffen voor de loonheffing in Nederland. De informatieverplichting van de WML is evenmin van toepassing, omdat die wet deze oplegt aan de werkgever; die is echter in het buitenland gevestigd.[25] De stelling in de toelichting dat de werkgever de gegevens in belangrijke mate nu al moet kunnen overleggen op grond van de Wet op de identificatieplicht en de Wet op de loonbelasting 1964 is derhalve niet juist.

De toelichting besteedt echter geen aandacht aan de spiegelbeeldige situatie, waarin een werknemer uit Nederland door een Nederlandse dienstverrichter ter beschikking wordt gesteld om tijdelijk arbeid te verrichten in een andere EU-lidstaat. Omdat deze dienstverrichter in Nederland loonbelasting verschuldigd is, is het de bedoeling dat hij de Nederlandse belastingdienst gegevens over de loonheffing verschaft en dat hij de (Nederlandse) Inspectie SZW gegevens verschaft over de naleving van de WML. Die gegevens zijn voortaan mede bestemd voor de handhaving van de Handhavingsrichtlijn in het land waarin de werknemer tijdelijk arbeid verricht. Het is niet direct duidelijk of het voorstel ook voldoende is toegespitst op die situatie.[26]

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

4. Verstrekking van gegevens aan de bevoegde instantie in andere lidstaat

De Handhavingsrichtlijn stelt regels over de uitwisseling van gegevens tussen de bevoegde instanties in de lidstaten. Daarbij wordt onder meer bepaald dat een lidstaat onverwijld op eigen initiatief alle relevante informatie verschaft aan de betrokken lidstaat als de feiten duiden op mogelijke onregelma-

[23] Artikel 9, eerste lid, van het wetsvoorstel. De gegevens die de werkgever beschikbaar moet stellen aan de werknemer worden genoemd in artikel 655 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek; artikel 9 verwijst naar dat artikel.
[24] Toelichting, paragraaf 2 (Maatregelen in de Handhavingsrichtlijn), onder ‘Documenten op de werkplek’.
[25] Artikel 18b, tweede lid, WML zoals dat komt te luiden met ingang van 1 januari 2016.
[26] De verplichting voor Nederlandse instanties om gegevens te verstrekken aan instanties in andere EU-lidstaten is geregeld in artikel 4, vierde lid. Die bepaling spreekt echter over ‘gegevens over dienstverrichters’. Het begrip ‘dienstverrichter’ is in artikel 1 van het voorstel gedefinieerd als: ‘degene die in het kader van transnationale dienstverrichting een werknemer ter beschikking stelt om tijdelijk arbeid te verrichten in Nederland’. Dat betreft de omgekeerde situatie.

tigheden.[27] Bij de implementatie is deze verplichting om gegevens te verschaffen omgezet als een bevoegdheid.[28] De Afdeling adviseert deze bevoegdheid om te zetten in een verplichting.

5. Medewerkingsplicht

Het voorstel bepaalt dat de dienstverrichter desgevraagd aan de ambtenaren die belast zijn met het toezicht (Inspectie SZW) alle gegevens en inlichtingen verstrekt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet.[29]

Ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van een bepaalde wet (zoals de ambtenaren van de Inspectie SZW) hebben de bevoegdheden, genoemd in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zij kunnen onder meer inlichtingen vorderen en inzage vorderen van een identiteitsbewijs en van zakelijke gegevens en bescheiden.[30] Een ieder is verplicht bij de uitoefening van die bevoegdheden medewerking te verlenen.[31] Titel 5.2 van de Awb bevat daarnaast waarborgen voor een rechtmatige en zorgvuldige toepassing van toezichtsbevoegdheden, zoals de noodzakelijkheidseis, de legitimatieplicht en het verschoningsrecht.[32] In dat licht kan van de voorgestelde bepaling worden afgezien.[33]

De Afdeling adviseert de bepaling te schrappen.

6. Bescherming van persoonsgegevens

Het verbindingsbureau van het ministerie en de Inspectie SZW krijgen in het voorstel ruime bevoegdheden om persoonsgegevens te verwerken[34]:
– zij kunnen gegevens, verkregen bij het toezicht op de naleving van diverse wetten[35] verstrekken aan de bevoegde instanties in andere lidstaten ten behoeve van de handhaving van de twee richtlijnen,
– zij kunnen gegevens, verkregen van de bevoegde instanties in andere lidstaten, gebruiken voor het toezicht op de naleving van de genoemde wetten,
– andere bestuursorganen en toezichthouders zijn verplicht, gegevens die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de twee richtlijnen in andere lidstaten, te verstrekken aan het verbindingsbureau en de Inspectie SZW,
– het verbindingsbureau en de Inspectie SZW voeren controles, inspecties en onderzoeken uit op verzoek van bevoegde instanties uit andere lidstaten, mits het gaat om ‘met gerechtvaardigde redenen omklede verzoeken’.

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de gegevens die verwerkt worden, over de wijze van verwerking en over de in acht te nemen termijnen.[36] Volgens de toelichting zal daarbij worden aangesloten bij de voorwaarden die gelden voor het gebruik van het (Europese) Informatiesysteem interne markt (IMI), zoals vastgelegd in de IMI-verordening en de daarbij behorende privacy-waarborgen.[37] De IMI-verordening bevat regels over, onder meer, doelbeperking, vernietigingstermijnen, afscherming van gegevens, automatische verwijdering, verwerking van bijzondere categorieën gegevens (waaronder gegevens over disciplinaire, administratieve of strafrechtelijke sancties), informatie over de gegevensverwerking aan betrokkenen, en het recht op toegang tot en op rectificatie en wissing van gegevens.[38]

In het voorstel zelf wordt niet duidelijk omschreven welke privacy-waarborgen bij algemene maatregel van bestuur zullen worden uitgewerkt. Duidelijkheid op dit punt acht de Afdeling van belang, nu er wordt voorzien in een ruime bevoegdheid (en verplichting) om gegevens te verwerken en het mede

---

[27] Artikel 7, vierde lid, van de Handhavingsrichtlijn.
[28] Volgens de toelichting op artikel 4 is artikel 7, vierde lid, van de richtlijn geïmplementeerd in artikel 4, tweede lid. Daarin wordt uitdrukkelijk gesproken over een bevoegdheid om uit eigen beweging gegevens te verstrekken aan de bevoegde instanties in andere lidstaten.
[29] Artikel 6, eerste lid, van he wetsvoorstel.
[30] Artikelen 5:16, 5:16a en 5:17 van de Awb.
[31] Artikel 5:20 van de Awb.
[32] Artikelen 5:11, 5:12 en 54:20, tweede lid, van de Awb.
[33] Voor het bedreigen van een bestuurlijke boete kan ook rechtstreeks worden verwezen naar artikel 5:20 van de Awb; vergelijk artikel 28b van de Arbeidsomstandighedenwet.
[34] Artikel 4 van het wetsvoorstel.
[35] De Wet arbeid vreemdelingen, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet, de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten en het wetsvoorstel.
[36] Artikel 4, tweede tot en met zevende lid, van het wetsvoorstel.
[37] Toelichting op artikel 4, slotalinea.
[38] Artikelen 13 tot en met 19 van verordening (EU) nr. 1024/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt en tot intrekking van Beschikking 2008/49/EG van de Commissie, PB L 316.

zal gaan om gegevens over overtredingen en opgelegde boetes, gegevens met een punitief karakter. De verwijzing in de toelichting naar de toepasselijke Wet bescherming persoonsgegevens is niet voldoende: die wet is algemeen en moet voor dit soort gevallen concreet worden gemaakt.

De Afdeling adviseert de grondslagbepaling voor de delegatie op dit punt te preciseren.

7. Hoogte van de bestuurlijke boete

a. Hoogte van de bestuurlijke boete

Het voorstel introduceert een bestuurlijke boete voor:
i. het niet verstrekken van gegevens aan de toezichthouder (Inspectie SZW) die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet,
ii. het niet voldoen aan de verplichting om een detachering vooraf te melden,
iii. het niet voldoen aan de verplichting om de gegevens, genoemd in bijlage I bij dit advies, op de werkplek ter beschikking te hebben.[39]

Overtreding wordt bedreigd met een bestuurlijke boete van de vierde categorie (maximaal € 20.250), die bij recidive kan worden verhoogd met 100% of 200%).

In de toelichting wordt de maximale hoogte van de boete gemotiveerd. Daar wordt gesteld dat de hoogte van de boete wordt vastgesteld aan de hand van het evenredigheidsbeginsel. Daarbij zijn vier criteria van belang:
– de ernst van de overtreding, uit te drukken in de mate waarin deze gevaar oplevert voor te beschermen maatschappelijke waarden, dan wel feitelijk schade veroorzaakt;
– het teniet doen van het voordeel dat met de normschending wordt behaald;
– het doorbreken van een patroon van overtredingen;
– het rekening houden met de draagkracht.[40]

De Afdeling merkt op dat het boetemaximum onevenredig hoog is. Het gaat immers alleen om overtreding van informatieverplichtingen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de onder i genoemde informatieverplichting zeer algemeen is, dat het bij iii om een groot aantal gegevens gaat (een administratieve vergissing is snel gemaakt) en dat het voorstel niet een bepaalde mate van schuld of verwijtbaarheid verlangt. Ook wanneer de geldende arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden correct worden nageleefd (en er dus geen maatschappelijke schade is en geen onrechtmatig voordeel), maar alleen de administratie niet op orde is, kan een zware boete volgen. In het systeem van de Wav staat op het louter niet nakomen van een informatieverplichting een bestuurlijke boete van € 2.250.[41]

De Afdeling adviseert de hoogte van de voorgestelde boeten nader te bezien.

b. Bestuurlijke boete voor zelfstandigen

De Afdeling heeft begrip voor het streven schijnzelfstandigheid tegen te gaan. De meldingsplicht die in het voorstel wordt geïntroduceerd wordt nu echter mede ingevoerd voor personen die daadwerkelijk zelfstandig zijn. Zij horen dus niet tot de doelgroep van de regeling, maar worden niettemin belast met administratieve verplichtingen. Ze lopen bovendien het risico op een boete van de vierde categorie (maximaal € 20.250, dat bij recidive kan worden verhoogd met 100% of 200%) omdat zij niet of niet tijdig aan formaliteiten hebben voldaan, ook als hen verder geen verwijt kan worden gemaakt.

Afgemeten aan de criteria die in de toelichting worden genoemd (hiervoor, onder a, weergegeven) is de maximale boete voor de niet-schijn-zelfstandige die niet aan procedurele verplichtingen heeft voldaan onevenredig hoog. De maatschappelijke schade is gering of afwezig, er is geen voordeel dat met de boete teniet kan worden gedaan, en de draagkracht van een zelfstandige is doorgaans geringer dan die van een onderneming.

De Afdeling adviseert de maximale boete voor zelfstandigen lager te stellen.

[39] Artikel 12 van het wetsvoorstel.
[40] Toelichting, paragraaf 2 (Maatregelen in de handhavingsrichtlijn), onder ‘Sanctieregime’.
[41] Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2015, bijlage, in de kolommen die betrekking hebben op artikel 15 van de Wav.

8. Uitvoering door een zelfstandig bestuursorgaan

Het voorstel bepaalt dat de werkzaamheden van de minister in verband met de meldingsplicht kunnen worden uitgevoerd door een door de minister aan te wijzen zelfstandig bestuursorgaan.[42] In de toelichting op het artikel wordt de inhoud van deze bepaling kort herhaald, maar niet wordt uiteengezet waarom deze mogelijkheid nu wordt voorzien, onder welke omstandigheden aan deze taakoverdracht behoefte kan bestaan of aan welk (bestaand of nog op te richten) zelfstandig bestuursorgaan wordt gedacht.

Oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan of toekenning van openbaar gezag aan een bestaand zelfstandig bestuursorgaan houdt een beperking in van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom dient zo'n beslissing te worden gemotiveerd aan de hand van de instellingsmotieven, genoemd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.[43] Bovendien wordt zo'n beslissing bij voorkeur bij wet genomen en alleen in bijzondere gevallen krachtens de wet.[44]

Nu aan die criteria niet wordt voldaan adviseert de Afdeling de voorgestelde bepaling te schrappen.

9. Referendum

In het inwerkingtredingsartikel wordt bepaald dat zo nodig toepassing kan worden gegeven aan de spoedprocedure van de Wet raadgevend referendum.[45] Volgens de toelichting is daarvoor gekozen omdat de wet gelet op de implementatietermijn van de Handhavingsrichtlijn niet referendabel kan zijn.[46]

De Afdeling merkt op dat het voorstel – nadat het tot wet is verheven – referendabel is, omdat het niet uitsluitend strekt tot uitvoering van richtlijnen van de Europese Unie, maar ook andere elementen bevat (punten 1 en 3 van dit advies). Dat laat onverlet dat de inwerkingtreding daar niet op hoeft te wachten: de spoedprocedure houdt in dat een eventueel referendum na inwerkingtreding kan worden gehouden.

De Afdeling adviseert de toelichting bij te stellen.

10. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende (redactionele) bijlagen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

---

[42] Artikel 8, zevende lid, van het wetsvoorstel.
[43] Artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
[44] Aanwijzing 124b, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[45] Artikel 21 van het wetsvoorstel; artikel 12, eerste lid, van de Wet raadgevend referendum.
[46] Toelichting op artikel 21.

Bijlage I. Overzicht van gegevens die volgens het voorstel op de werkplek aanwezig zullen moeten zijn (artikel 9, eerste lid, van het voorstel)

a. De arbeidsovereenkomst met de gedetacheerde werknemer
b. Een opgave als bedoeld in artikel 626 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, dat wil zeggen een opgave van:
   – het loonbedrag,
   – de bedragen waaruit dit is samengesteld,
   – de bedragen die op het loonbedrag zijn ingehouden,
   – het bedrag van het loon waarop een persoon van de leeftijd van de werknemer over de termijn waarover het loon is berekend ingevolge het bepaalde bij of krachtens de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag recht heeft,
   – de naam van de werkgever en van de werknemer,
   – de termijn waarover het loon is berekend,
   – de overeengekomen arbeidsduur.
c. Een opgave als bedoeld in artikel 655 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, dat wil zeggen:
   – naam en woonplaats van partijen,
   – de plaats of plaatsen waar de arbeid wordt verricht,
   – de functie van de werknemer of de aard van zijn arbeid,
   – het tijdstip van indiensttreding,
   – indien de overeenkomst voor bepaalde tijd is gesloten, de duur van de overeenkomst,
   – de aanspraak op vakantie of de wijze van berekening van de aanspraak,
   – de duur van de door partijen in acht te nemen opzegtermijnen of de wijze van berekening van deze termijnen,
   – het loon en de termijn van uitbetaling,
   – indien het loon afhankelijk is van de uitkomsten van de te verrichten arbeid, de per dag of per week aan te bieden hoeveelheid arbeid, de prijs per stuk en de tijd die redelijkerwijs met de uitvoering is gemoeid,
   – de gebruikelijke arbeidsduur per dag of per week,
   – of de werknemer gaat deelnemen aan een pensioenregeling,
   – indien de werknemer voor een langere termijn dan een maand werkzaam zal zijn buiten Nederland, mede de duur van die werkzaamheid, de huisvesting, de toepasselijkheid van de Nederlandse sociale verzekeringswetgeving dan wel opgave van de voor de uitvoering van die wetgeving verantwoordelijke organen, de geldsoort waarin betaling zal plaatsvinden, de vergoedingen waarop de werknemer recht heeft en de wijze waarop de terugkeer geregeld is,
   – de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan,
   – of de arbeidsovereenkomst een uitzendovereenkomst is als bedoeld in artikel 690 van Boek 7 BW.
d. Bescheiden waaruit blijkt hoeveel uren de gedetacheerde werknemer heeft gewerkt
e. Bewijsstukken waaruit de bijdrage voor socialezekerheidsregelingen en de identiteit van de dienstverrichter, de dienstontvanger, de gedetacheerde werknemer en van de voor de uitbetaling van het loon verantwoordelijke persoon blijken
f. Een bewijs, waaruit blijkt welk loon aan de gedetacheerde werknemer is voldaan.

Bijlage II. Redactionele kanttekeningen bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.15.0372/III

– In artikel 1, eerste lid, de Richtlijnen 2014/67/EU en 96/71/EG definiëren onder hun roepnaam (Handhavingsrichtlijn en Detacheringsrichtlijn), omdat zulke aanduidingen de herkenbaarheid vergroten.
– In artikel 1, eerste lid, onderdeel d, het begrip 'dienstverrichter' – in lijn met artikel 1, eerste lid, van de Detacheringsrichtlijn – beperken tot ondernemingen (de woorden 'degene die' omvatten ook natuurlijke personen).
– De termen 'zeevarend personeel' en 'koopvaardijondernemingen' en de inhoud van de die termen (artikel 1, tweede en derde lid, van het voorstel) zoveel mogelijk harmoniseren met artikel 693 van Boek 7 BW.
– De Inspectie SZW uitdrukkelijk aanwijzen als bevoegde instantie in de zin van de artikelen 2 en 3 van de Handhavingsrichtlijn (naast het Verbindingsbureau), nu dat blijkens de transponeringstabel is beoogd.
– In artikel 9, eerste lid, aanhef, de verwijzing naar artikel 8, eerste lid, onderdeel f, schrappen, nu die verwijzing niet verhelderend werkt en het bovendien gaat om de feitelijke werkplek, die anders dan kan zijn dan de voorgenomen werkplek.
– In artikel 11 'het Rijk' vervangen door: Onze Minister. (Vergelijk artikel 154l van de Gemeentewet: het Rijk is geen bestuursorgaan.)
– Artikel 12, tweede lid, wijzigen in: 'Als overtreding wordt aangemerkt het niet of onvoldoende nakomen van een verplichting als bedoeld in artikel 6, eerste lid of tweede lid, artikel 8, eerste, derde of vijfde lid, en artikel 9, eerste, tweede, of derde lid.', nu uit de verwijzing duidelijk blijkt wat de verplichting inhoudt en op wie die rust.
– In artikel 2, zesde lid, onderdeel c, van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten toevoegen als element dat niet tot het minimumloon behoort: kosten van voeding (artikel 3, zevende lid, van de Detacheringsrichtlijn).
– Artikel 5 van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid in het voorstel overnemen en de Handhavingsrichtlijn daaraan toevoegen.
– Artikel 16 schrappen, nu artikel 4:87 van de Awb dit al regelt.
– In artikel 2 van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (artikel 17, onderdeel A, van het wetsvoorstel) bepalen dat eventuele vergoeding voor reis*tijd* (woon-werkverkeer) wel tot het minimumloon moet worden gerekend (Hof van Justitie van de Europese Unie 12 februari 2015, C-396/13 (Sähköalojen ammattiliitto ry tegen Elektrobudowa Spólka Akcyjna), overwegingen 54–57).
– In de toelichting, paragraaf 2 (Maatregelen in de handhavingsrichtlijn), onder 'Meldingsplicht', de term 'zelfstandige dienstverrichters' vervangen door: zelfstandige dienstverleners, aangezien het begrip 'dienstverrichters' zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, betrekking heeft op werknemers en dus zelfstandigen uitsluit.
– In de transponeringstabel nauwkeurig uit laten komen hoe artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met g, zijn geïmplementeerd in artikel 2 van het voorstel, nu dit laatste artikel afwijkt van het artikel waarin de richtlijnbepaling oorspronkelijk was geïmplementeerd (namelijk artikel 1 van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid) en bij de oorspronkelijke implementatie geen tabel was gemaakt.
– In de toelichting uit laten komen dat Richtlijn 2014/67/EU van kracht is in de Europese Economische Ruimte (http://www.efta.int/eea-lex/32004L0017).

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet van ..... tot regeling van de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van de detacheringsrichtlijn en tot wijziging van de IMI-verordening over de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (de detacheringsrichtlijn) en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (PbEG2014,L159/11('de IMI-verordening'), kort aangeduid als de handhavingsrichtlijn, een nieuwe wet vast te stellen tot regeling van de arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers in de Europese Unie ter vervanging van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid en voorts de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten aan te passen, waarbij tevens de samenwerking en wederzijdse bijstand in de handhaving in de Europese Unie wordt geregeld en ter bevordering van die handhaving een meldingssysteem wordt ingevoerd, en overtredingen van deze meldingsplicht en van informatieverplichtingen met een bestuurlijke boete worden gesanctioneerd;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK I. BEGRIPSBEPALINGEN

Artikel 1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
   a. *Richtlijn 2014/67/EU:* Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (PbEU 2014, L159/11);
   b. *Richtlijn 96/71/EG:* Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEG 1997, L018);
   c. *lidstaat:* een staat binnen de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
   d. *dienstverrichter:* degene die in het kader van transnationale dienstverrichting een werknemer ter beschikking stelt om tijdelijk arbeid te verrichten in Nederland;
   e. *gedetacheerde werknemer:* de werknemer die in het kader van transnationale dienstverrichting op basis van een arbeidsovereenkomst tijdelijk arbeid verricht in een andere lidstaat dan de staat waar de werknemer gewoonlijk arbeid verricht;
   f. *dienstontvanger:* de opdrachtgever voor wie de gedetacheerde werknemer of zelfstandige in het kader van transnationale dienstverrichting arbeid verricht;
   g. *transnationale dienstverrichting:*
   1. het voor rekening en onder toezicht en leiding van de dienstverrichter ter beschikking stellen van een werknemer aan de dienstontvanger om arbeid te verrichten in een andere lidstaat dan de staat waar de werknemer gewoonlijk arbeid verricht in het kader van een overeenkomst tussen de dienstverrichter en de dienstontvanger;
   2. het ter beschikking stellen van een werknemer van een onderneming aan een vestiging van die onderneming of aan een tot hetzelfde concern behorende onderneming in een andere lidstaat dan de staat waar de werknemer gewoonlijk arbeid verricht;
   3. het door de dienstverrichter tegen vergoeding ter beschikking stellen van een werknemer aan de dienstontvanger om onder toezicht en leiding van de dienstontvanger arbeid te verrichten op het grondgebied van een andere lidstaat;

   h. *verbindingsbureau:* het verbindingsbureau, bedoeld in artikel 4 van de Richtlijn 96/71/EG;

i. *contactpersoon:* degene die als aanspreekpunt van de dienstverrichter fungeert en die in de lidstaat waar de arbeid wordt verricht beschikbaar is voor het verzenden en ontvangen van informatie met betrekking tot de transnationale dienstverrichting;
j. *zelfstandige:* degene die in het kader van de uitoefening van beroep of bedrijf arbeid verricht in een andere lidstaat dan de staat waar hij gewoonlijk arbeid verricht;
k. *onderneming:* de onderneming, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Richtlijn 96/71/EG;
l. *bevoegde instantie:* de bevoegde instantie in een andere lidstaat, bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van Richtlijn 2014/67/EU;
m. *Onze Minister:* Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
n. *administratieve samenwerking:* administratieve samenwerking als bedoeld in artikel 5, onderdeel b, van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (PbEG 2014, L159/11).

2. Deze wet is niet van toepassing op zeevarend personeel van koopvaardijondernemingen.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden de begrippen zeevarend personeel en koopvaardijondernemingen, bedoeld in het tweede lid, nader omschreven.

HOOFDSTUK II. ARBEIDSVOORWAARDEN GEDETACHEERDE WERKNEMERS

Artikel 2

De artikelen 626, 634 tot en met 642, 645, 646, 648, 649, 655, 658, 670, tweede lid, en 681, eerste lid, onderdeel c, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek zijn van toepassing op werknemers, die in het kader van transnationale dienstverrichting tijdelijk in Nederland arbeid verrichten en gewoonlijk in een andere lidstaat arbeid verrichten en wier arbeidsovereenkomst wordt beheerst door ander recht dan het Nederlandse recht.

Artikel 3

Een werknemer die tijdelijk buiten Nederland arbeid verricht of heeft verricht in een lidstaat kan, ongeacht het recht dat de arbeidsovereenkomst beheerst, met betrekking tot die arbeid aanspraken ontlenen aan het recht dat die lidstaat heeft vastgesteld ter uitvoering van de Richtlijn 96/71/EG.

HOOFDSTUK III. INFORMATIE, ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING EN MELDING

Artikel 4

1. Bij Onze Minister berust het verbindingsbureau voor de administratieve samenwerking tussen de lidstaten in verband met het toezicht op de naleving van de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden, bedoeld in artikel 3 van de Richtlijn 96/71/EG. Door Onze Minister aangewezen ambtenaren zijn verantwoordelijk voor de verwerking van gegevens over gedetacheerde werknemers en dienstverrichters ten behoeve van deze administratieve samenwerking.

2. De door Onze Minister aangewezen ambtenaren verwerken gegevens, die zij verkrijgen ten behoeve van het toezicht op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet, de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten en deze wet verder ten behoeve van de administratieve samenwerking, bedoeld in het eerste lid, en de wederzijdse bijstand bij de handhaving, bedoeld in hoofdstuk IV, en zijn bevoegd daarbij uit eigen beweging gegevens te verstrekken aan de bevoegde instanties in andere lidstaten.

3. Gegevens die de door Onze Minister aangewezen ambtenaren in verband met de in het eerste lid bedoelde samenwerking verkrijgen van bevoegde instanties in andere lidstaten kunnen door Onze Minister verder worden verwerkt voor het toezicht op de naleving door dienstverrichters van de wetten, genoemd in het tweede lid.

4. Bestuursorganen en toezichthouders verstrekken desgevraagd of uit eigen beweging aan de door Onze Minister aangewezen ambtenaren gegevens over dienstverrichters, die noodzakelijk zijn om in het kader van de in het eerste lid bedoelde samenwerking informatie te kunnen geven aan bevoegde instanties in andere lidstaten over de naleving van wetten door dienstverrichters.

5. De door Onze Minister aangewezen ambtenaren verstrekken de gegevens en inlichtingen, die zij verwerken op grond van het derde lid, aan bestuursorganen en toezichthouders, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun taken in verband met transnationale dienstverrichting.

6. Met het oog op de in het eerste lid genoemde samenwerking en de wederzijdse bijstand bij de handhaving, bedoeld in hoofdstuk IV, geeft Onze Minister gehoor aan met gerechtvaardigde redenen omklede verzoeken van bevoegde instanties uit andere lidstaten om informatie en om uitvoering van controles, inspecties en onderzoeken met betrekking tot de transnationale dienstverrichting.

7. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de gegevens die verwerkt worden op grond van dit artikel, de wijze waarop die gegevens worden verwerkt alsmede de bij de gegevensverstrekkingen in acht te nemen termijnen.

Artikel 5

1. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn belast de door Onze Minister aangewezen ambtenaren.

2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid, wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 6

1. De dienstverrichter verstrekt desgevraagd aan Onze Minister en de door Onze Minister aangewezen ambtenaren, bedoeld in artikel 5, alle gegevens en inlichtingen, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op zelfstandigen voor wie de verplichting geldt, bedoeld in artikel 8, vijfde lid.

3. Indien dit in het kader van de handhaving noodzakelijk is, beoordelen de door Onze Minister aangewezen ambtenaren, bedoeld in artikel 5, aan de hand van de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde elementen:
   a. of een onderneming daadwerkelijk substantiële activiteiten verricht om werknemers ter beschikking te stellen in het kader van transnationale dienstverrichting;
   b. of een gedetacheerde werknemer tijdelijk arbeid in Nederland verricht.

Artikel 7

De dienstverrichter wijst voor de periode van transnationale dienstverrichting een contactpersoon aan in Nederland ten behoeve van Onze Minister in verband met de detachering naar Nederland.

Artikel 8

1. De dienstverrichter, die een werknemer detacheert naar Nederland, is verplicht dit schriftelijk of elektronisch aan Onze Minister te melden op een tijdstip voor aanvang van de werkzaamheden, waarbij hij meldt:
   a. zijn identiteit;
   b. de identiteit van de dienstontvanger en van de gedetacheerde werknemer;
   c. de contactpersoon, bedoeld in artikel 7;
   d. de identiteit van de voor de uitbetaling van het loon verantwoordelijke persoon;
   e. de aard en de vermoedelijke duur van de werkzaamheden;
   f. het adres van de werkplek; en
   g. de bijdrage voor toepasselijke socialezekerheidsregelingen.

2. Indien de dienstverrichter een werknemer detacheert naar Nederland, verstrekt de dienstverrichter voor aanvang van de werkzaamheden aan de dienstontvanger een schriftelijk of elektronisch afschrift van de melding, bedoeld in het eerste lid, met daarin ten minste de gegevens over zijn identiteit en de identiteit van de gedetacheerde werknemer, het adres van de werkplek en de aard en duur van de werkzaamheden.

3. De dienstontvanger controleert of het afschrift van de melding, bedoeld in het tweede lid, de in het tweede lid genoemde gegevens vermeldt en meldt onjuistheden voor aanvang van de werkzaamheden schriftelijk of elektronisch aan Onze Minister.

4. Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gegeven met betrekking tot het model van de melding, de taal, de wijze van melding, de over te leggen bescheiden en het tijdstip van de melding, bedoeld in het eerste lid.

5. De verplichting in het eerste lid, aangaande de melding van de aard en vermoedelijke duur van de werkzaamheden, de identiteit van de voor de uitbetaling van het loon verantwoordelijke persoon en de identiteit van de persoon die de werkzaamheden uitvoert en de verplichting uit het tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op zelfstandigen die werkzaam zijn in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen sectoren van het beroeps- of bedrijfsleven.

6. Bij algemene maatregel van bestuur worden categorieën van gedetacheerde werknemers en dienstverrichters aangewezen waarop dit artikel niet van toepassing is of voor wie voor de melding nadere bij deze algemene maatregel van bestuur te bepalen regels gelden.

7. De werkzaamheden van Onze Minister in verband met dit artikel kunnen worden uitgevoerd door een door de Minister van SZW aan te wijzen zelfstandig bestuursorgaan. Onze Minister kan voor de verwerking van de gegevens op grond van dit artikel een bewerker als bedoeld in artikel 14 van de Wet bescherming persoonsgegevens aanwijzen.

Artikel 9

1. Tijdens de periode van detachering draagt de dienstverrichter er zorg voor dat op de werkplek, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel f, schriftelijk of elektronisch beschikbaar zijn:
   a. de arbeidsovereenkomst met de gedetacheerde werknemer;
   b. een opgave als bedoeld in artikel 626 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;
   c. een opgave als bedoeld in artikel 655 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;
   d. bescheiden waaruit blijkt hoeveel uren de gedetacheerde werknemer heeft gewerkt;
   e. bewijsstukken waaruit de bijdrage voor socialezekerheidsregelingen en de identiteit van de dienstverrichter, de dienstontvanger, de gedetacheerde werknemer en van de voor de uitbetaling van het loon verantwoordelijke persoon blijken; en
   f. een bewijs, waaruit blijkt welk loon aan de gedetacheerde werknemer is voldaan.

2. De zelfstandige, voor wie de verplichting, bedoeld in artikel 8, vijfde lid, geldt draagt er zorg voor dat tijdens de periode, waarin hij werkzaamheden verricht, op de werkplek, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel f, bewijsstukken aanwezig zijn waaruit zijn identiteit, de identiteit van de dienstontvanger en de identiteit van de verantwoordelijke voor de uitbetaling van het loon blijken.

3. De dienstverrichter en de zelfstandige dragen er zorg voor, dat de bescheiden, bedoeld in het eerste en tweede lid, na de periode van detachering of de periode waarin de werkzaamheden worden verricht binnen redelijke termijn op verzoek aan de aangewezen ambtenaren, bedoeld in artikel 5, worden verstrekt.

4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de vereisten waaraan de bescheiden, bedoeld in het eerste en tweede lid, moeten voldoen en met betrekking tot de plaats waar deze bescheiden beschikbaar moeten worden gesteld en de redelijke termijn, bedoeld in het derde lid.

HOOFDSTUK IV. WEDERZIJDSE BIJSTAND BIJ HANDHAVING EN BESTUURLIJKE HANDHAVING

Artikel 10

1. Bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren zijn bevoegd voor de wederzijdse bijstand, bedoeld in Hoofdstuk VI van Richtlijn 2014/67/EU.

2. Op verzoek van de bevoegde instantie zijn de aangewezen ambtenaren, bedoeld in het eerste lid, verplicht:
   a. tot invordering van een onherroepelijke administratieve sanctie of boete, opgelegd in een andere lidstaat;
   b. tot kennisgeving van de beslissing tot oplegging van een administratieve sanctie of boete, opgelegd in een andere lidstaat.

3. De administratieve sanctie of boete, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, kan worden ingevorderd bij dwangbevel.

4. Titel 4.4. van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de vorm en de inhoud van het verzoek, bedoeld in het tweede lid.

6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de gronden voor afwijzing van het verzoek, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 11

De bedragen van de ingevorderde administratieve sancties of boetes, bedoeld in artikel 10, komen toe aan het Rijk.

Artikel 12

1. Onze Minister kan een bestuurlijke boete opleggen voor de overtredingen, bedoeld in het tweede lid.

2. Als overtreding wordt aangemerkt:
   a. het door een dienstverrichter of een zelfstandige, bedoeld in artikel 8, vijfde lid, niet of onvoldoende nakomen van de informatieverplichting, bedoeld in artikel 6, eerste lid of tweede lid;
   b. het door de dienstontvanger of de zelfstandige, bedoeld in artikel 8, vijfde lid, niet of onvoldoende nakomen van de administratieve eisen en controlemaatregelen, bedoeld in artikel 8, eerste, derde en vijfde lid;
   c. het door de dienstverrichter of de zelfstandige, bedoeld in artikel 8, vijfde lid, niet of onvoldoende nakomen van de administratieve eisen, bedoeld in artikel 9, eerste, tweede of derde lid.

Artikel 13

1. Onverminderd artikel 5:48, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht vermeldt het rapport in ieder geval de bij de overtreding betrokken persoon of personen.

2. Het rapport wordt toegezonden aan de daartoe door Onze Minister aangewezen ambtenaar.

Artikel 14

1. Een daartoe door Onze Minister aangewezen, onder hem ressorterende, ambtenaar legt namens hem de bestuurlijke boete op aan degene op wie de verplichtingen rusten die voortvloeien uit deze wet, voor zover het niet naleven daarvan is aangeduid als een overtreding.

2. De terzake van deze wet gestelde overtredingen, gelden ten opzichte van elke persoon, met of ten aanzien van wie een overtreding is begaan.

Artikel 15

1. De bestuurlijke boete die voor een overtreding kan worden opgelegd bedraagt ten hoogste het bedrag van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

2. Onverminderd het eerste lid verhoogt de op grond van artikel 14 aangewezen ambtenaar de op te leggen bestuurlijke boete met 100 procent van het boetebedrag, vastgesteld op grond van het zesde lid, indien binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de dag van constatering van de overtreding een eerdere overtreding, bestaande uit het niet naleven van eenzelfde wettelijke verplichting, is geconstateerd en de bestuurlijke boete wegens de eerdere overtreding onherroepelijk is geworden.

3. De verhoging van de bestuurlijke boete, bedoeld in het tweede lid, bedraagt 200 procent indien zowel de overtreding als de eerdere overtreding, bedoeld in dat lid, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen als ernstige overtredingen.

4. Onverminderd het eerste lid verhoogt de op grond van artikel 14 aangewezen ambtenaar de op te leggen bestuurlijke boete met 200 procent van het boetebedrag, vastgesteld op grond van het zesde lid, indien binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de dag van constatering van de overtreding twee maal een eerdere overtreding, bestaande uit het niet naleven van eenzelfde wettelijke verplichting of verbod of het niet naleven van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen soortgelijke verplichtingen en verboden, is geconstateerd en de bestuurlijke boeten wegens de eerdere overtredingen onherroepelijk zijn geworden.

5. In afwijking van het tweede en vierde lid is het tijdvak van vijf jaar in die leden tien jaar indien de onherroepelijke boetes, bedoeld in die leden, zijn opgelegd wegens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen ernstige overtredingen.

6. Onze Minister stelt beleidsregels vast waarin de boetebedragen voor de overtredingen worden vastgesteld. Artikel 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing indien een artikel gesteld bij of krachtens deze wet op grond waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, niet is nageleefd.

7. In afwijking van artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht kan de rechter in beroep of hoger beroep de hoogte van de bestuurlijke boete ook ten nadele van de belanghebbende wijzigen.

Artikel 16

Indien een bestuurlijke boete ten onrechte is opgelegd, wordt deze binnen zes weken nadat is vastgesteld dat de bestuurlijke boete ten onrechte is opgelegd, aan de rechthebbende terugbetaald.

HOOFDSTUK V. WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Artikel 17

De Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het zesde lid komt te luiden:

> 6. Verbindend verklaarde bepalingen gelden ook ten aanzien van werknemers, die in het kader van transnationale dienstverrichting, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, Wet arbeidvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, tijdelijk in Nederland arbeid verrichten en wier arbeidsovereenkomst wordt beheerst door een ander recht dan het Nederlandse recht, indien deze bepalingen betrekking hebben op:
> a. maximale werktijden en minimale rusttijden;
> b. het minimum aantal vakantiedagen, gedurende welke de verplichting van de werkgever om loon te betalen bestaat, en extra vergoedingen in verband met vakantie;
> c. minimumloon, daaronder begrepen vergoedingen voor overwerk en eindejaarsuitkeringen, en daaronder niet begrepen aanvullende bedrijfspensioenregelingen en vergoedingen boven het loon in verband met door de werknemer te maken onkosten voor reiskosten of huisvesting;
> d. voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers;
> e. gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
> f. beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van kinderen, jongeren en van zwangere of pas bevallen werkneemsters;
> g. gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake nietdiscriminatie;
> h. aanspraken op loon op basis van functie en ervaringsjaren en periodieke loonverhogingen;
> i. aanspraak op uren in verband met arbeidsduurverkorting.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

> 7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het zesde lid.

B

Onder vernummering van de artikelen 10a en 10b tot 10b en 10c, wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

> **Artikel 10a**
>
> 1. Onze Minister kan op verzoek van een of meer verenigingen van werkgevers of van werknemers de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens, verkregen op grond van artikel 8 van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, verstrekken om na te gaan of algemeen verbindend verklaarde bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten, die gelden voor gedetacheerde werknemers, worden nageleefd.
>
> 2. Onze Minister kan op verzoek van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die

door de organisaties van werkgevers en werknemers is belast of mede is belast met het toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens, verkregen op grond van artikel 8 van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, verstrekken ten behoeve van de uitvoering van het toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten, die gelden voor gedetacheerde werknemers.

3. Onze Minister is bevoegd om op verzoek van een of meer verenigingen van werkgevers of van werknemers bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens over dienstverrichters, bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, die in het kader van de administratieve samenwerking, bedoeld in artikel 4 van die wet, verkregen zijn van andere lidstaten te verstrekken om na te gaan of algemeen verbindend verklaarde bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten die gelden voor gedetacheerde werknemers, worden nageleefd.

4. Onze Minister is bevoegd om op verzoek van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die door de organisaties van werkgevers en werknemers is belast of mede is belast met het toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens over dienstverrichters, bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europee Unie, die in het kader van de administratieve samenwerking, bedoeld in artikel 4 van die wet verkregen zijn van andere lidstaten, te verstrekken ten behoeve van de uitvoering van het toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten, die gelden voor gedetacheerde werknemers.

Artikel 18

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 6, onderdeel c, wordt ‘artikel 1 van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid,’ vervangen door: artikel 2 van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie,.

B

In artikel 100 wordt ‘artikel 1 van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid,’ vervangen door: artikel 2 van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie,.

HOOFDSTUK V. SLOTBEPALINGEN

Artikel 19

Onze Minister zendt binnen twee jaar na inwerkingtreding van artikel 8 aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit artikel in de praktijk.

Artikel 20

De Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid wordt ingetrokken.

Artikel 21

De artikelen van deze wet treden in werking op bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. In dat besluit wordt zo nodig toepassing gegeven aan artikel 12, eerste lid, van de Wet raadgevend referendum.

Artikel 22

Deze wet wordt aangehaald als: Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers uit de Europese Unie.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Dit wetsvoorstel strekt tot de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van de detacheringsrichtlijn en tot wijziging van de IMI-verordening over de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt. Deze richtlijn dient uiterlijk 18 juni 2016 te zijn geïmplementeerd. Aan het slot van deze memorie van toelichting is als bijlage een transponeringstabel gevoegd.

1. Inleiding

a. Aanleiding van het wetsvoorstel

Het Europees Parlement en de Raad hebben op 15 mei 2014 de handhavingsrichtlijn (2014/67/EU) aangenomen. Deze richtlijn geeft instrumenten voor de handhaving van de detacheringsrichtlijn (96/71/EG). In de detacheringsrichtlijn staan waarborgen ter bescherming van gedetacheerde werknemers en ter voorkoming van sociale dumping. Zo is bijvoorbeeld vastgelegd dat werknemers die tijdelijk in een andere lidstaat worden gedetacheerd ten minste recht hebben op bepaalde minimumarbeidsvoorwaarden (de 'harde kern') zoals deze gelden in deze lidstaat. De detacheringsrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd met de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga).

Bij de totstandkoming van de gemeenschappelijke Europese markt zijn vier vrijheden overeengekomen: vrij verkeer van diensten, van werknemers, van goederen en van kapitaal. Deze vier vrijheden hebben de Europese Unie en Nederland veel welvaart gebracht. De gemeenschappelijke markt is dan ook een groot goed. Toch hebben de lidstaten reeds bij de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt voorzien dat onbegrensde marktvrijheden negatieve effecten met zich zouden kunnen meebrengen. Er zou een *race to the bottom* tussen de lidstaten kunnen ontstaan, waarbij het welzijn van de werknemer ten koste zou kunnen gaan van het welzijn van het bedrijfsleven. Er is daarom ook Europese sociale wetgeving tot stand gebracht ter bescherming van de werknemer. Die Europese sociale wetgeving was in het verleden voldoende om balans te houden tussen de bescherming van het vrij verkeer en de bescherming van de werknemer. Met de uitbreiding van de Europese Unie zijn de sociaal-economische verschillen tussen de lidstaten echter toegenomen. In toenemende mate worden de economische vrijheden misbruikt om met schijnconstructies kostenvoordelen te behalen ten koste van werknemers. Het is de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad de laatste jaren gebleken dat malafide werkgevers met het opzetten van bijvoorbeeld postbusondernemingen de doelen van de detacheringsrichtlijn ondergraven. Met het aannemen van de handhavingsrichtlijn krijgen lidstaten meer instrumenten in handen om de detacheringsrichtlijn beter te kunnen handhaven.

b. Doel van het wetsvoorstel

Het doel van dit wetsvoorstel is een betere handhaving van de detacheringsrichtlijn te bewerkstelligen. Daardoor kunnen werknemers de sociale bescherming genieten waar zij recht op hebben en wordt een gelijk speelveld tussen ondernemingen bevorderd. De laatste jaren proberen steeds meer malafide bedrijven de schijn te wekken dat er sprake is van detachering. Zodoende kunnen zij de arbeidsvoorwaarden van het land waar gewerkt wordt omzeilen en betalen zij de lagere sociale premies van het land van vestiging. Daarnaast worden wetten die een minimumbescherming bieden aan werknemers, zoals wetten over arbeidstijden en het minimumloon ontdoken. In de handhavingsrichtlijn (hierna: de richtlijn) zijn daarom instrumenten opgenomen om te garanderen dat de rechten van gedetacheerde werknemers daadwerkelijk worden geëerbiedigd. Om een betere handhaving mogelijk te maken zijn onder meer gegevensuitwisseling, grensoverschrijdende boete-inning, de mogelijkheid voor ketenaansprakelijkheid voor loon en de mogelijkheid voor een meldingsplicht in de richtlijn opgenomen. Tegelijkertijd biedt de richtlijn dienstverrichters meer duidelijkheid over het juridisch kader door bijvoorbeeld te specificeren naar welke elementen een handhavende instantie kan kijken om te beoordelen of er sprake is van detachering en door nader te specificeren welke informatie door de lidstaten moet worden ontsloten over de door dienstverrichters na te leven verplichtingen.

Met dit wetsvoorstel zet het kabinet de richtlijn om in Nederlandse wet- en regelgeving. Het past uitstekend binnen de inspanningen van het kabinet om gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek te bevorderen. De regering heeft gewerkt aan voortvarende omzetting van de richtlijn door in dit wetsvoorstel bepalingen op te nemen over onder meer de wijze van uitvoering van de meldingsplicht voor grensoverschrijdende dienstverlening in Nederland, administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand en door verbetering van de toegang voor dienstverrichters en gedetacheerden tot informatie over voor hen uit het Nederlandse recht voortvloeiende verplichtingen te regelen. Met dit

wetsvoorstel kan daarnaast beter zicht worden verkregen op Europese dienstverrichters in Nederland, kan informatie worden uitgewisseld met andere lidstaten en kunnen boetes grensoverschrijdend worden geïnd. Het is daarmee van grote toegevoegde waarde om de balans tussen de bescherming van werknemers en het vrij verkeer van diensten te herstellen.
Naast de implementatie van de handhavingsrichtlijn, dringt het kabinet op Europees niveau aan op aanpassing van de detacheringsrichtlijn en op uitbreiding van de in de handhavingsrichtlijn vastgelegde ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon naar andere sectoren dan de bouwsector. Nederland heeft hier het goede voorbeeld in gegeven: met de Wet aanpak schijnconstructies is de ketenaansprakelijkheid voor cao-loon voor alle sectoren waarin gewerkt wordt met een arbeidsovereenkomst of een overeenkomst van opdracht ingevoerd. Daarnaast is met de Wet aanpak schijnconstructies onder andere geregeld dat werkgevers- en werknemersorganisaties en de Inspectie SZW informatie met elkaar kunnen delen indien het vermoeden bestaat dat een werkgever zijn cao-verplichtingen niet nakomt en dat een werknemer niet het volledige wettelijk minimumloon krijgt uitbetaald. Inhoudingen op of verrekeningen met het wettelijk minimumloon zijn niet toegestaan. Het geheel van maatregelen draagt bij aan het realiseren van gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek.

c. Europeesrechtelijk kader

In deze paragraaf zal het Europees rechterlijk kader uiteen worden gezet en de wijze waarop dit in Nederland is geïmplementeerd.

Het verrichten van diensten binnen de EU

In het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) zijn de vier vrijheden, waaronder het vrij verkeer van diensten vastgelegd. Meer specifiek is in artikel 56 van het verdrag het recht van ondernemingen opgenomen om in een andere lidstaat diensten aan te bieden en werknemers tijdelijk te detacheren om die diensten te verstrekken. Het arbeidsrecht dat daarbij geldt is geregeld in Verordening 593/2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (‘Rome I’). Rome I is op 25 juli 2008 in werking getreden. Deze verordening is van toepassing op arbeidsovereenkomsten die na 17 december 2009 zijn aangegaan en is in de plaats gekomen van het EVO-Verdrag. De Rome I-verordening heeft als hoofdregel dat een individuele arbeidsovereenkomst wordt beheerst door het recht dat partijen expliciet of impliciet hebben gekozen. Deze keuze mag er overigens niet toe leiden dat een werknemer de bescherming verliest die hij geniet op grond van de bepalingen waarvan niet bij overeenkomst kan worden afgeweken en die van toepassing zouden zijn wanneer er geen rechtskeuze zou zijn gemaakt. Is deze keuze bij het aangaan van een arbeidsovereenkomst niet expliciet of impliciet gemaakt dan wordt de overeenkomst beheerst door het recht van het land waar, of van waaruit de werknemer ter uitvoering van de arbeidsovereenkomst de arbeid gewoonlijk verricht, ook wanneer hij tijdelijk in een ander land werkt. Dit uitgangspunt wordt het woonlandbeginsel genoemd. Wel moet ook dan gevolg worden toegekend aan bepalingen van bijzonder dwingend recht van het land waar tijdelijk wordt gewerkt. Bepalingen worden geacht van bijzonder dwingend recht te zijn indien een land hieraan zoveel belang hecht voor de handhaving van zijn openbare belangen zoals zijn politieke, sociale of economische organisatie, dat deze moeten worden toegepast op iedereen. Het gaat in Nederland bijvoorbeeld om de Wet minimumloon en vakantiebijslag, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Arbeidstijdenwet. Daarnaast blijkt uit artikel 23 van de Rome I-verordening dat de verordening (met uitzondering van artikel 7 dat over verzekeringsovereenkomsten gaat) andere bepalingen uit het gemeenschapsrecht over het toepasselijke recht op verbintenissen uit overeenkomst onverlet laat. De detacheringsrichtlijn valt hieronder. In de overwegingen van de detacheringsrichtlijn is zelfs uitdrukkelijk vermeld dat de richtlijn een uitwerking is van artikel 6 van het Verdrag van Rome (nu artikel 9 van de Rome I-Verordening) waarbij de bepalingen uit de richtlijn en de implementatie van deze bepalingen in nationaal recht worden geacht van bijzonder dwingend recht te zijn.

Verordening 883/2004 (de coördinatieverordening) bepaalt dat bij grensoverschrijdende werkzaamheden de werknemer onderworpen is aan het (publieke) socialezekerheidsstelsel van het land waar de werkzaamheden feitelijk worden verricht: het werklandbeginsel. Om te voorkomen dat de grensoverschrijdende werknemer op grond van zijn tijdelijke werkzaamheden versnipperde aanspraken opbouwt, bepaalt de coördinatieverordening dat in het geval van detachering (maximaal twee jaar), het sociale zekerheidsrecht van de lidstaat waar de arbeid gewoonlijk wordt verricht van toepassing blijft. Voor de detachering dient wel een zogenoemd certificaat betreffende de toepasselijke sociale verzekeringswetgeving (in Nederland ook wel bekend als de zogenoemde ‘A1-verklaring’) te worden aangevraagd.[1]

---

[1] Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166 van 30.4.2004, blz. 1) en Verordening (EG) 987/2009.

De detacheringsrichtlijn: de harde kern van de arbeidsvoorwaarden

De in 1996 vastgestelde detacheringsrichtlijn bevat een uitzondering op de in de Rome I-verordening vastgelegde regel. De arbeidsvoorwaarden worden niet volledig bepaald door gekozen toepasselijke recht van de arbeidsovereenkomst, maar ook door het recht van de lidstaat waarnaar een werknemer wordt gedetacheerd. Bij de detacheringsrichtlijn is beoogd een evenwicht te vinden tussen enerzijds het vrij verkeer van diensten en anderzijds de sociale bescherming van werknemers. Een belangrijk instrument hiervoor is het vastleggen van de harde kern van de arbeidsvoorwaarden: een basispakket van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waarop iedere naar het buitenland gedetacheerde werknemer recht heeft. Ongeacht het recht dat de arbeidsovereenkomst beheerst, heeft de werknemer die naar het buitenland gedetacheerd wordt recht op de volgende arbeidsvoorwaarden in het land waar gewerkt wordt (tenzij de arbeidsvoorwaarden gunstiger zijn in het land waar men gewoonlijk werkt) ten aanzien van:
– maximale werk- en minimale rustperioden;
– het minimumaantal betaalde vakantiedagen;
– minimumlonen, inclusief vergoedingen voor overwerk;
– de voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, in het bijzonder door uitzendbedrijven;
– gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
– beschermende maatregelen in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren;
– de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en non-discriminatie.

Het evenwicht tussen het vrij verkeer van diensten en de sociale bescherming van werknemers is met enige regelmaat onderwerp van juridische geschillen en is onderwerp van gesprek aan de cao-tafels. Het is voor cao-partijen niet eenvoudig gebleken de harde kern van arbeidsvoorwaarden in de cao te expliciteren. Ten eerste omdat uit de richtlijn en de jurisprudentie niet geheel duidelijk blijkt welke elementen tot de harde kern gerekend kunnen worden. Ten tweede omdat de totstandkoming van de cao een onderhandelingsproces is waarin de wensen ten aanzien van de harde kern kunnen verschillen. De Stichting van de Arbeid (StvdA) heeft het kabinet in haar advies over naleving en handhaving van de cao daarom gevraagd te duiden wat tot de harde kern van de arbeidsvoorwaarden kan worden gerekend. Ook de SER heeft in haar advies over arbeidsmigratie gepleit voor verduidelijking van de verschillende arbeidsvoorwaarden die tot de harde kern kunnen behoren. Daarbij speelt met name de vraag welke elementen tot het minimumloon gerekend kunnen worden. Het kabinet heeft in haar reactie op het SER-advies[2] daarom uiteengezet wat naar het oordeel van het kabinet maximaal tot de harde kern van de arbeidsvoorwaarden kan worden gerekend. In aansluiting hierop wordt in dit wetsvoorstel de harde kern van de arbeidsvoorwaarden nader geduid.

Wat is detachering en wat is de reikwijdte van de detacheringsrichtlijn?

De detacheringsrichtlijn is van toepassing op in een lidstaat gevestigde ondernemingen die in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting werknemers ter beschikking stellen in een andere lidstaat: detachering. Er worden in de richtlijn drie vormen van detachering onderscheiden.

1. Zuivere dienstverlening. Hiermee wordt bedoeld dat een dienstverrichter uit de ene lidstaat onder zijn leiding en toezicht en op zijn rekening met personeel een klus komt uitvoeren in een andere lidstaat. Denk bijvoorbeeld aan een Duits bedrijf dat in opdracht van een Nederlandse dienstontvanger een brug komt bouwen.
2. Detachering binnen multinationale concerns. Detachering kan ook plaatsvinden door een medewerker van een vestiging van een concern in de ene lidstaat te detacheren naar een vestiging van hetzelfde concern in een andere lidstaat.
3. Uitzendarbeid. Het ter beschikking stellen van uitzendkrachten in een andere lidstaat dan waar het uitzendbureau is gevestigd. Bij uitzendarbeid liggen leiding en toezicht niet meer bij de dienstverrichter (het uitzendbureau), maar bij de inlener (de dienstontvanger). Het uitzendbureau blijft verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden van de uitzendkracht.

De verschillende vormen van detachering lopen dus uiteen, maar er zijn wel gemeenschappelijke uitgangspunten te herkennen. Zo is het in alle vormen van belang dat er gedurende de detacheringsperiode een dienstverband bestaat tussen de onderneming die de werknemer detacheert en de betrokken werknemer. Daarnaast is het bij zuivere dienstverlening en uitzendarbeid van belang dat er een overeenkomst bestaat tussen de dienstverrichter in de ene lidstaat en de dienstontvanger in de andere lidstaat. De detacheringsrichtlijn verstaat onder een gedetacheerde werknemer iedere werknemer die in het kader van transnationale dienstverlening gedurende een bepaalde periode werkt op het grondgebied van een lidstaat waar hij niet gewoonlijk werkt.

[2] Kamerstukken II 2014–2015, 29 861, nr. 38

In de detacheringsrichtlijn is in artikel 1, tweede lid, expliciet een uitzondering gemaakt voor zeevarend personeel van koopvaardijondernemingen. Op hen is de richtlijn niet van toepassing. Bepalingen over de toepasselijke arbeidsvoorwaarden voor zeevarenden zijn onder andere vastgelegd in het Maritiem Arbeidsverdrag. Door alleen zeevarenden van koopvaardijondernemingen uit te sluiten van de detacheringsrichtlijn, is impliciet aangegeven dat andere vormen van transport, zoals luchtvaart, binnenvaart en vervoer over de weg en spoor niet zijn uitgesloten. Door de specifieke aard van vervoersdiensten hoeft er echter niet altijd sprake te zijn van detachering in de zin van de detacheringsrichtlijn. Er bestaat daarom enige ambiguïteit over de toepasselijkheid van de richtlijn. Of er sprake is van detachering moet per geval worden bekeken. In dit verband kan worden gewezen op een verklaring[3] die de Raad en de Commissie hebben afgelegd bij de vaststelling van de detacheringsrichtlijn en waarin zij beargumenteren dat de richtlijn niet van toepassing is op internationale vervoersdiensten. De Raad en de Commissie wijzen op de definitie en kenmerken van detachering in de detacheringsrichtlijn en constateren dat vervoersactiviteiten hier niet altijd onder vallen. Er is echter door de Europese wetgever geen volledige duidelijkheid gegeven. Er zal daarom altijd sprake blijven van een geval tot geval beoordeling. Bovendien dient opgemerkt te worden dat de juridische waarde van een verklaring zeer beperkt is. De verklaring maakt geen onderdeel uit van de richtlijn, heeft geen bindende kracht en kan hoogstens worden gebruikt als ondersteuning van een interpretatie.
Wat betreft de regering kan ten aanzien van twee vormen van transport helderheid worden gegeven over de toepasselijkheid van de detacheringsrichtlijn. Ten eerste zal de detacheringsrichtlijn in de meeste gevallen van toepassing zijn wanneer er sprake is van cabotage-activiteiten (een vervoerder uit een EU-lidstaat vervoert goederen tussen twee punten binnen de grenzen van een andere lidstaat). De Raad en Commissie hebben dit gesteld in de eerder genoemde verklaring (waarvan de juridische waarde beperkt is), maar daarnaast kan hiervoor ondersteuning worden gevonden in verordening 1072/2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg. In overweging 17 wordt duidelijk benoemd dat de detacheringsrichtlijn van toepassing is op vervoerondernemingen die cabotagevervoer verrichten. In het geval van cabotage is sprake van een buitenlandse dienstverrichter die in Nederland in opdracht van een in Nederland gevestigde dienstontvanger goederen levert. Ook hier blijft echter altijd sprake van een geval-tot-geval-benadering; indien een cabotage-activiteit niet voldoet aan de criteria van detachering uit de detacheringsrichtlijn, is er geen sprake van detachering. De Europese Commissie heeft hier wel de verwachting over uitgesproken dat in de meeste gevallen aan de voorwaarden van de detacheringsrichtlijn wordt voldaan. Ten tweede, wanneer er geen sprake is van een overeenkomst tussen de ontvanger van de dienst en de dienstverrichter, is de detacheringsrichtlijn niet van toepassing. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een Belgisch productiebedrijf een Belgisch vervoersbedrijf inschakelt om een goed af te leveren bij een bedrijf Nederland. Er wordt dan weliswaar grensoverschrijdend een dienst verleend, maar niet in het kader van een overeenkomst tussen de Nederlandse dienstontvanger en het vervoersbedrijf (de dienstverrichter). Het Nederlandse bedrijf heeft immers alleen een overeenkomst met het Belgische bedrijf dat het goed heeft geproduceerd. Voor malafide bedrijven zou dat aanleiding kunnen zijn om een postbusonderneming te starten in een ander land. Op die manier kan de schijn worden gewekt dat er geen sprake is van een overeenkomst tussen de producent van het goed en de ontvanger van het goed. De handhavingsrichtlijn bevat instrumenten om beter te kunnen te controleren of er sprake is van een echte onderneming of een postbusonderneming. In deze wet zijn daarom maatregelen opgenomen om deze schijnconstructie effectief te kunnen bestrijden (zie paragraaf 2).

Nederlandse wet- en regelgeving

De detacheringsrichtlijn is Nederland geïmplementeerd met de Waga. Er was destijds een beperkt aantal wijzigingen in het Nederlands recht nodig omdat de meeste bepalingen van de detacheringsrichtlijn al geldend recht waren. Op grond van artikel 7 EVO (nu artikel 9 Rome I) waren de Wet minimumloon en vakantiebijslag, de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Algemene wet gelijke behandeling al in beginsel van toepassing op de grensoverschrijdende werknemers. Bij de implementatie van de detacheringsrichtlijn is daarnaast via de Waga in de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (artikel 2, zesde lid, Wet AVV) geregeld dat cao's die algemeen verbindend zijn verklaard wat betreft de harde kern van toepassing zijn op arbeidsovereenkomsten die door ander gekozen recht worden beheerst. Aangezien de detacheringsrichtlijn, en de implementatie hiervan in nationaal recht, een verdere uitwerking van bijzonder dwingend recht betreft (artikel 9 Rome I) zijn de arbeidsvoorwaarden uit de Waga (artikel 2 van dit wetsvoorstel) van toepassing op een buitenlandse dienstverrichter, ongeacht welk ander nationaal recht van toepassing is op de overeenkomst. Met de implementatie van de handhavingsrichtlijn wordt in dit wetsvoorstel de Waga ingetrokken en worden in de nieuwe wet de oude bepalin-

[3] Raadsdocument 10048/96 SOC 264 CODEC 550, verklaring nummer 3. Zie ook: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-003538&language=NL

gen in belangrijke mate aangevuld met bepalingen die de uitvoering en het toezicht op de naleving van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden betreffen (zie onder 2.). Voorts wordt hierin de wijziging van de Wet AVV opgenomen. De nieuwe wet heet de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie.

d. Consultatie van sociale partners

Het kabinet heeft over de implementatie van de handhavingsrichtlijn overleg gevoerd met de werkgevers- en werknemersorganisaties verenigd in de StvdA. Sociale partners onderschrijven het belang van goede en doortastende handhaving van het vrij verkeer van diensten. Zij hebben immers belang bij bescherming van werknemers en een gelijk speelveld voor Nederlandse werkgevers en buitenlandse dienstverrichters. Meer specifiek is de implementatie van de handhavingsrichtlijn van belang voor het grensoverschrijdend handhaven van algemeen verbindend verklaarde kernbepalingen uit de cao, een taak van cao-partijen.

2. Maatregelen in de handhavingsrichtlijn

Hieronder zal worden toegelicht op welke wijze het de regering de maatregelen uit de handhavingsrichtlijn implementeert.

Het aanwijzen van de bevoegde instantie

De Richtlijn spreekt over een bevoegde instantie wanneer men doelt op de organisatie die verantwoordelijk is voor het handhaven van de detacheringsrichtlijn. In Nederland is de Inspectie SZW verantwoordelijk voor het bestuursrechterlijke toezicht op de naleving van de arbeidswetten en daarmee voor een deel van de arbeidsvoorwaarden die tot de harde kern van de arbeidsvoorwaarden (zie verderop) gerekend kunnen worden. De Inspectie SZW wordt in dit wetsvoorstel daarom belast met het toezicht op de naleving van deze wet. Nederland kent een stelsel waarin sociale partners in collectieve arbeidsovereenkomsten aanvullende afspraken kunnen maken over de arbeidsvoorwaarden. Voor de handhaving van dergelijke afspraken zijn de sociale partners zelf verantwoordelijk. Zij kunnen via artikel 10 van de Wet AVV wel een beroep doen op ondersteuning in de vorm van nalevingsonderzoeken door de Inspectie SZW wanneer er een gegrond vermoeden bestaat van ontduiking van de cao. De regering wil met dit wetsvoorstel geen verandering aanbrengen in de vigerende scheiding tussen het publieke en private domein en daarbij behorende verdeling van toezicht en handhaving. Wel bevat het wetsvoorstel extra handvatten voor sociale partners om hun taak van cao-handhaving uit te kunnen voeren.

Identificatie van daadwerkelijke detachering en voorkoming van misbruik en omzeiling

Detachering kan door malafide bedrijven worden gebruikt om de arbeidsvoorwaarden en wetgeving van het land waar de werkzaamheden worden verricht te omzeilen. Constructies met zogenaamde postbusondernemingen komen steeds vaker voor. Door een bedrijf op papier te vestigen in een andere lidstaat kan er significant worden bespaard op de arbeidskosten, ten koste van de sociale bescherming van werknemers. Om gebruik te kunnen maken van de bepalingen in de detacheringsrichtlijn dient er uiteraard sprake te zijn van echte detachering. Het bedrijf moet dus daadwerkelijk gevestigd zijn in de lidstaat van waaruit gedetacheerd wordt en de detachering moet tijdelijk zijn. In de handhavingsrichtlijn staan daarom handvatten voor Inspectiediensten om beter te kunnen beoordelen of a) de dienstverrichter substantiële activiteiten verricht en geen postbusonderneming is en b) de werknemer tijdelijk werkzaamheden verricht in het land waar de dienst verricht wordt. Het gaat om een niet-limitatieve lijst, waaraan door de lidstaten nog extra elementen kunnen worden toegevoegd. Het niet voldoen aan een van de kenmerken betekent niet automatisch dat er geen sprake is van een detachering in de zin van de detacheringsrichtlijn. Het kan wel aanleiding zijn voor de Inspectiediensten om onderzoek te doen.
De regering zal de in de handhavingsrichtlijn genoemde elementen vastleggen in algemene maatregel van bestuur. Uit overweging 10 van de richtlijn blijkt dat de elementen ook kunnen bijdragen aan het identificeren van schijnzelfstandigen. Met het oog hierop zal de regering enkele elementen toevoegen om te voorkomen dat gedetacheerde werknemers ten onrechte door werkgevers als zelfstandige worden opgevoerd. Het gaat onder andere om door wie het loon wordt betaald en bij wie de feitelijke leiding en gezag liggen.

Blijkens overweging 12 van de Richtlijn kan het ontbreken van de A1-verklaring, dat wil zeggen de verklaring over de toepasselijke sociale zekerheidswetgeving als bedoeld in Verordening 883/2004, erop duiden dat de situatie niet moet worden beschouwd als een tijdelijke detachering naar een andere lidstaat dan die waar de betrokken werknemer gewoonlijk zijn of haar arbeid verricht met het oog op het verrichten van diensten. Een dergelijke situatie kan aanleiding zijn voor nader onderzoek door de andere lidstaat op basis van een geval tot geval-benadering. Voor de regering is dit aanleiding

geweest om, gebruik makend van de door artikel 4 van de Richtlijn geboden bevoegdheid, het in bezit zijn van een A1-verklaring op te nemen als element voor de bepaling of daadwerkelijk sprake is van een gedetacheerde werknemer. Hierbij merkt de regering volledigheidshalve op dat de A1-verklaring, waarmee premie- en bijdragebetaling door de werkgever in een andere lidstaat kunnen worden aangetoond, onderdeel is van het Europese stelsel voor coördinatie van sociale zekerheid. Premies of bijdragen voor sociale verzekeringen door werkgevers maken derhalve geen deel uit van de arbeidsvoorwaarden die in de detacherings- en handhavingsrichtlijn zijn vastgelegd.

Toegang tot informatie en duiding van de harde kern

Wat precies tot de harde kern van de arbeidsvoorwaarden behoort, wordt door het recht van de nationale lidstaat bepaald. Dat kan betekenen dat de rechten en plichten zijn vastgelegd in wetgeving, maar ook in collectieve arbeidsovereenkomsten indien deze algemeen verbindend zijn verklaard. Nederland kent een stelsel waarin sociale partners een belangrijk deel van de arbeidsvoorwaarden vastleggen in cao's. Het primaat voor de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming ligt immers bij de werkgevers en de vakbonden. Zij zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming, inhoud, het bereik en de handhaving van cao's. Wanneer deze algemeen verbindend zijn verklaard (avv'd), gelden de kernbepalingen in de cao's in beginsel ook voor buitenlandse dienstverrichters (tenzij de arbeidsvoorwaarden in het land van vestiging gunstiger zijn voor de werknemer). Het moet voor de dienstverrichters dan echter wel duidelijk zijn welke arbeidsvoorwaarden die voortvloeien uit avv'de cao-bepalingen zij precies aan hun werknemers moeten toekennen. Hetzelfde geldt uiteraard ook voor de arbeidsvoorwaarden die rechtstreeks voortvloeien uit de toepasselijke Nederlandse wetgeving. De handhavingsrichtlijn verplicht lidstaten daarom om op één website voor buitenlandse dienstverrichters duidelijk te maken welke arbeidsvoorwaarden in welke sector gelden. Het kabinet zal zorg dragen voor deze website, maar is voor de informatie over de toepasselijke arbeidsvoorwaarden in sectoren afhankelijk van cao-partijen. Zoals reeds aangegeven heeft het kabinet in zijn reactie op het SER-advies over arbeidsmigratie de sociale partners duidelijkheid gegeven over wat naar het oordeel van het kabinet tot de harde kern van de arbeidsvoorwaarden kan worden gerekend. Daarop voortbouwend wordt de harde kern met dit wetsvoorstel geëxpliciteerd in de Wet AVV. Het kabinet vertrouwt erop dat sociale partners met de informatie uit de kabinetsreactie voorlopig voldoende houvast hebben om in de cao of elders duidelijk te maken welke bepalingen naar hun oordeel bij algemeenverbindendverklaring ook voor buitenlandse dienstverrichters gelden en wat ze inhouden. Het kabinet heeft overwogen om in het toetsingskader voor avv op te nemen dat sociale partners die de kernbepalingen aan buitenlandse dienstverrichters willen tegenwerpen deze op een transparante wijze moeten hebben geduid. Naar het oordeel van het kabinet is het echter eerst aan de sociale partners om hierover afspraken te maken. De StvdA adviseert daarom ook aan met name risicosectoren om uiterlijk 1 mei 2016 de kernbepalingen in de cao aan te geven[4]. Het kabinet gaat er dus vooralsnog vanuit dat cao-partijen zelf zorgen voor de vereiste transparantie van de kernbepalingen. Het is immers hun directe belang die transparantie te borgen om een gelijk speelveld te creëren. Zij zijn tevens primair verantwoordelijk voor het geven van een toelichting op de avv'de kernbepalingen indien een buitenlandse dienstverrichter daarom vraagt. Indien blijkt dat er in cao's of elders te weinig duidelijkheid wordt gegeven over de kernbepalingen, kan de optie om het toetsingskader aan te passen alsnog worden overwogen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal zorg dragen voor een website waarop sociale partners Nederlandstalige en Engelstalige informatie over – en/of verwijzingen naar – de avv'de harde kern van de arbeidsvoorwaarden en alle integrale teksten van alle geldende avv-besluiten en cao's kenbaar kunnen maken. Verder zal de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de overige verplichtingen die voor buitenlandse dienstverrichters voortvloeien uit de Nederlandse wetgeving beter op internet kenbaar maken.

Wederzijdse bijstand en administratieve samenwerking

De lidstaten van de Europese Unie zullen elkaar kosteloos via de daartoe bevoegde instanties bijstand verlenen bij de naleving en handhaving van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden voor gedetacheerde werknemers op grond van detacheringsrichtlijn. De uitvoerings- en toezichtsbevoegdheden die voortvloeien uit de Richtlijn worden met dit wetsvoorstel belegd bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De minister zal zijn bevoegdheden mandateren aan onder hem ressorterende ambtenaren, voornamelijk werkzaam bij de Inspectie SZW. Het gaat daarbij om het toezicht op de naleving van de informatieverplichtingen op grond van deze wet (en bij overtreding daarvan de bestuurlijke sanctionering). Daarnaast zal het verbindingsbureau van de Inspectie SZW belast zijn met de behandeling van verzoeken om informatie.
De samenwerking tussen de bevoegde instanties van de lidstaten bestaat uit het uitwisselen van

[4] Stichting van de Arbeid, 27 juni 2014, Naleving en handhaving van de cao, blz. 2

informatie, het op verzoek uitvoeren van controles, inspecties en onderzoeken en het toezenden van stukken. Ook maakt de richtlijn grensoverschrijdende boete-inning mogelijk (zie verderop). Verzoeken tot bijstand worden in principe gedaan via het Informatiesysteem voor de Interne Markt (IMI), waarop de verschillende bevoegde instanties zijn aangesloten. Voor urgente verzoeken geldt een termijn van twee werkdagen, voor overige verzoeken een termijn van 25 werkdagen. Het IMI is bedoeld om de werking van de interne markt te verbeteren. Het is een instrument voor de effectieve samenwerking op het gebied van het vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie. De IMI-verordening[5] noemt in een bijlage op welke aspecten van het vrij verkeer het IMI-instrument van toepassing is. Met de handhavingsrichtlijn is ook de bijlage bij de IMI-verordening aangevuld. Daarmee gelden het IMI en de in de IMI-verordening opgenomen voorwaarden nu ook voor de verwerking van persoonsgegevens en beveiliging voor de handelingen op grond van artikel 6 en 7 van de richtlijn (de informatie-uitwisseling in het kader van de administratieve samenwerking tussen lidstaten). Het gebruik van het IMI geldt tevens voor de wederzijdse bijstand bij grensoverschrijdende handhaving van financiële administratieve sancties en de grensoverschrijdende boete-inning (de artikelen 14 tot en met 18 van de richtlijn).

Het is van belang bij de administratieve samenwerking de bescherming van de persoonsgegevens goed in ogenschouw te houden. De Europese Toezichthouder voor gegevensverwerking (de EDPS) heeft in zijn advies over de Richtlijn vastgesteld[6] dat bij de handhaving van de detacheringsrichtlijn het gaat om de verwerking van een aanzienlijke hoeveelheid persoonsgegevens. Dit betreft zowel persoonsgegevens over de gedetacheerde werknemer als over de personen achter de ondernemingen van de dienstverrichters. De EDPS constateert dat het verstandig is dat er gebruik wordt gemaakt van het reeds bestaande IMI-instrument. In de IMI-verordening is al expliciet rekening gehouden met de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, zoals vastgelegd in de desbetreffende richtlijn en verordening[7]. Die regels zijn in Nederland geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens. Aan de verordening en de richtlijn ligt de eerbiediging van het privéleven, zoals vastgelegd in artikel 8 van het EVRM, ten grondslag. Een inmenging in de uitoefening van het recht op eerbiediging van het privéleven is volgens het tweede lid van artikel 8 EVRM slechts gerechtvaardigd, wanneer de inmenging bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In dit wetsvoorstel is de informatie-uitwisseling noodzakelijk om de rechten van gedetacheerde werknemers te beschermen en de regering acht het daarom gerechtvaardigd dat de daarvoor relevante informatie wordt uitgewisseld.

De EDPS adviseert de nationale wetgeving voor de bescherming van persoonsgegevens van toepassing te laten zijn en geeft daarbij ten aanzien van artikel 6 en 7 van de handhavingsrichtlijn een aantal aandachtspunten mee. Deze houden in dat de informatieverplichtingen voor dienstverrichters op grond van deze wet enerzijds noodzakelijk moeten zijn voor de controletaak van Inspectie SZW en anderzijds voor de gegevensuitwisseling tussen lidstaten. Daarnaast is het volgens de EDPS van belang dat aangegeven wordt tot welke registers, waarin gegevens zijn opgenomen over gedetacheerde werknemers of ondernemingen ook bevoegde instanties uit andere landen toegang hebben. Die afweging wordt in dit wetsvoorstel gemaakt bij de nadere aanvulling van de gegevens die verwerkt worden op grond van artikel 4. Het gaat daar dus om gegevens die noodzakelijk zijn om aan de wederzijdse bijstand te voldoen die de richtlijn voorschrijft, maar welke gegevens het betreft dient nog wel nader te worden uitgewerkt. Het gaat hier alleen om gegevens in verband met de controle op de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van gedetacheerde werknemers en de wijze waarop dienstverrichters en dienstontvangers deze werknemers inzetten. Daarnaast wijst de EDPS op de gegevensverwerking in het kader van de waarschuwing van buitenlandse bevoegde instanties voor eventuele onregelmatigheden bij dienstverrichters, bijvoorbeeld gebleken bij toezichtsactiviteiten (artikel 7 van de Richtlijn). Deze informatie-uitwisseling kan volgens de EDPS alleen plaatsvinden indien sprake is van een redelijk vermoeden van mogelijke onregelmatigheden. Voorts dienen duidelijke eisen te worden gesteld aan de bewaartermijnen van de gegevens die de bevoegde instanties uit andere lidstaten verkrijgen, zodat niet sprake is van een zwarte lijst die voor langere tijd

[5] Verordening (EU) nr. 1024/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt en tot intrekking van Beschikking 2008/49/EG van de Commissie (‘de IMI-verordening’) (PB L 316)

[6] PB C 27 van 29.1.2013, blz. 4

[7] Hfst. III over het verwerken van persoonsgegevens en beveiliging, waarin ook verwezen wordt naar Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31) en Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1)

blijft bestaan. Verder moeten er garanties zijn dat de waarschuwingen alleen naar bevoegde instanties gaan die vertrouwelijk met de gegevens zullen omgaan. Deze garanties worden geregeld in artikel 4, lid 7 van dit wetsvoorstel en de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur.

Met de gegevensverstrekking wordt aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste voldaan. Voor de effectieve bestrijding van fraude en misstanden is het noodzakelijk dat gegevens worden uitgewisseld tussen de bevoegde instanties, zodat ook grensoverschrijdend kan worden gehandhaafd. Zonder deze gegevensuitwisseling kunnen malafide dienstverrichters sancties ontlopen door simpelweg terug te keren naar het land van vestiging. De gegevens zullen alleen worden gebruikt in het kader van de administratieve samenwerking en de gegevensverstrekking is daarmee proportioneel. Er is geen andere manier om binnen de grenzen van de EU misbruik van de detacheringsrichtlijn aan te pakken. Er bestaat immers geen Europese Inspectiedienst op het gebied van arbeidsvoorwaarden. De nationale Inspectiediensten zijn dus – al dan niet samen met de sociale partners – verantwoordelijk voor de handhaving van de arbeidsvoorwaarden. Hiervoor is het noodzakelijk dat gegevens worden uitgewisseld. Het wetsvoorstel voldoet dus ook aan het subsidiariteitsvereiste.

De gegevensuitwisseling tussen de lidstaten vindt plaats via het verbindingsbureau, dat ondergebracht is bij de Inspectie SZW. Dit verbindingsbureau zal alleen stukken uitwisselen en ingaan op informatieverzoeken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering, naleving en controle van de detacheringsrichtlijn en de handhavingsrichtlijn.
Met inachtneming van het bovenstaande zal het verbindingsbureau op verzoek beperkt persoonsgegevens verstrekken aan organisaties van cao-partijen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de cao. Zodoende kunnen zowel de publieke inspectiediensten als de private toezichtorganisaties hun rol effectief spelen, waardoor de rechten van werknemers worden beschermd en een gelijk speelveld wordt bevorderd. De regering is van mening dat dit de gegevensverstrekking rechtvaardigt.

Meldingsplicht

Op grond van artikel 9 van de handhavingsrichtlijn kan een meldingsplicht worden ingevoerd voor grensoverschrijdende dienstverleners. Dienstverrichters moeten dan voor aanvang van de werkzaamheden laten weten voor welke klus zij met welke personen op welke plek in welke periode aan de slag gaan. Daarnaast kan de dienstverrichter gevraagd worden documenten zoals loonstroken, arbeidstijdenoverzichten, betalingsbewijzen, etc. op de werkplek (of direct digitaal opvraagbaar) beschikbaar te hebben. Tot slot dient de dienstverrichter een contactpersoon op te geven waarmee handhavende bevoegde instanties van de ontvangende lidstaat contact kunnen opnemen bij vragen en onduidelijkheden.

De regering stelt voor met dit wetsvoorstel een meldingsplicht in te voeren voor de onderneming die in Nederland een dienst komt verrichten. De meldingsplicht kan een belangrijke bijdrage leveren aan de handhaving van de harde kern van de arbeidsvoorwaarden en de identificatie van postbusondernemingen en andere constructies om de detacheringsrichtlijn te ontduiken. Daarvoor is het noodzakelijk te weten welke dienstverrichters met welke werknemers naar Nederland komen om arbeid te verrichten.

Het is op dit moment bij de Inspectiediensten onvoldoende bekend welke dienstverrichters op welk moment in Nederland actief zijn. Zoals in paragraaf 1c is geschetst is een aantal Nederlandse arbeidswetten op grond van de detacheringsrichtlijn ook op naar Nederland gedetacheerde werknemers van toepassing. Het toezicht op de naleving van deze wetten door dienstverrichters is in de huidige situatie veelal een kwestie van toeval: een inspecteur komt tijdens een Inspectie ook een dienstverrichter tegen. Daarnaast komen dienstverrichters af en toe in beeld bij een risicoanalyse, zoals bijvoorbeeld bij grote infrastructurele projecten.

Om de detacheringsrichtlijn beter te kunnen handhaven en te kunnen voldoen aan de in de handhavingsrichtlijn afgesproken administratieve samenwerking is het dus noodzakelijk beter zicht te krijgen op dienstverrichters uit de Europese Unie in Nederland. De regering heeft overwogen om meer gebruik te maken van de gegevens die de A1-verklaringen bieden om zo meer zicht te krijgen. Een A1-verklaring, waarmee een werknemer kan aantonen dat hij in het buitenland sociaal verzekerd is, is echter niet verplicht. Het aantal A1-verklaringen lijkt daarom uit de pas te lopen met het werkelijke aantal detacheringen. Volgens cijfers van de Europese Commissie[8] heeft België in 2013 134.340 A1-verklaringen ontvangen. Uit de cijfers van het Belgische meldingssysteem (Limosa) blijkt echter dat er in dat jaar voor 390.000 werknemers meldingen zijn gedaan. Het aantal A1-verklaringen geeft dus geen betrouwbaar beeld van het aantal detacheringen naar een lidstaat.

[8] Posting of Workers, report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013. December 2014

Naast dienstverrichters met werknemers kunnen ook zelfstandige dienstverrichters grensoverschrijdend werkzaamheden verrichten. Zij vallen echter buiten de scope van de richtlijn. In de praktijk is het voor de handhavende instanties echter moeilijk om onderscheid te maken tussen buitenlandse werknemers en buitenlandse zelfstandigen. Het onderscheid is van belang omdat voor werknemers in dienst van een buitenlandse dienstverrichter de harde kern van de arbeidsvoorwaarden zoals vastgelegd in de wet en/of cao kan gelden, terwijl voor een zelfstandige alleen sommige arbeidswetten van toepassing zijn. De handhavende instanties moeten dus weten welke wet- en regelgeving op wie van toepassing is. Zonder duidelijkheid hierover, worden constructies met schijnzelfstandigen in de hand gewerkt. Het kabinet heeft de aanpak van schijnzelfstandigheid tot prioriteit gesteld en zal daarom de meldingsplicht ook van toepassing laten zijn op zelfstandigen die in Nederland een dienst komen verrichten. In België is het eveneens verplicht voor zelfstandigen om zich te melden alvorens zij een dienst gaan verrichten. Het Europese Hof van Justitie heeft over de Belgische meldingsplicht geoordeeld dat meldingsplicht een inbreuk vormt op het vrij verkeer van diensten, maar dat deze inbreuk geoorloofd is om de bescherming van werknemers te kunnen garanderen[9]. In overleg met de Europese Commissie heeft België wel besloten dat er voor zelfstandigen risicosectoren worden aangewezen waarvoor de meldingsplicht geldt. Ook het kabinet zal risicosectoren aanwijzen. Op basis van het jaarverslag 2014 van de Inspectie SZW valt bijvoorbeeld te denken aan de bouw, schoonmaak, zorg en IT.

Naast inzicht in het aantal detacheringen biedt de meldingsplicht inspectiediensten meer handvatten voor toezicht en handhaving. Ervaringen bij de Eemshaven en grote infrastructurele projecten zoals de aanleg van de A2 en de A4 wijzen uit dat zich daar misstanden voordoen met voornamelijk buitenlandse gedetacheerde werknemers. Met name bij kortdurende arbeid is het lastig is om de naleving van arbeidsvoorwaarden te kunnen controleren. De dienstverrichter is immers al weer vertrokken tegen de tijd dat de opgevraagde documenten uit het buitenland zijn aangeleverd. Na invoering van een meldingsplicht moet dergelijke informatie vooraf worden aangeleverd, waardoor controle op naleving voor zowel publieke als private handhaving makkelijker wordt.
Om effectief te kunnen handhaven vereist het werken met open grenzen dat informatie beschikbaar is over grensoverschrijdende dienstverlening. Het kost de inspectiediensten nu onevenredig veel tijd om aan de informatie te komen die nodig is om te kunnen vaststellen of de arbeidswetgeving wordt nageleefd en of de werknemer krijgt waar hij recht op heeft. Soms is die informatie zelfs in het geheel niet aanwezig of niet toegankelijk. Het gaat bijvoorbeeld om informatie over wie de werkgever is, over de arbeidsovereenkomsten en/of over de loonstroken. Tegelijkertijd worden gecontroleerde buitenlandse dienstverrichters of hun opdrachtgevers nu soms onevenredig zwaar belast doordat er meerdere inspectiebezoeken, controles en informatieverzoeken nodig zijn voor een effectief toezicht. Het is in het belang van bonafide dienstverrichters en hun opdrachtgevers dat juist de potentieel malafide dienstverrichters in beeld komen zodat zij gecontroleerd kunnen worden en zo nodig worden aangepakt. Doordat inspectiediensten de informatie over buitenlandse dienstverrichters in onderlinge samenwerking kunnen betrekken in de risicoanalyse kan de inspectiedruk op bonafide bedrijven worden verlicht.

Ook sociale partners erkennen het belang van meer handvatten voor toezicht en handhaving. Partijen bij de cao Bouwnijverheid hebben bijvoorbeeld afgesproken een Bouw ID-pas in te voeren, waarop de gegevens staan van werknemers en zelfstandigen op de bouwplaats. Indien de Bouw ID-pas wordt ingevoerd door de cao-partijen zal het kabinet bezien hoe deze zich verhoudt tot de meldingsplicht om dubbele registratie van gegevens te voorkomen.

Om goed zicht te krijgen op het dienstenverkeer is het van belang dat iedere dienstverrichter aan de meldingsplicht voldoet. Malafide partijen zullen echter geen drang voelen om zichzelf kenbaar te maken voor de inspectiediensten. Het kabinet zal daarom een plicht voor de ontvanger van de dienst opnemen om de melding in beperkte mate te verifiëren. De ontvanger van de dienst dient uiterlijk bij aanvang van de werkzaamheden te hebben gecontroleerd of de melding is gedaan en zo ja, te verifiëren of de personen die de dienst komen verrichten overeenkomen met de bij de melding opgegeven personen. Daarnaast dient hij te controleren of het opgegeven adres van de werkplek en de opgegeven duur en aard van de werkzaamheden juist zijn. Indien de inspectiediensten een dienstverrichter aantreffen die niet of onjuist heeft gemeld, kan naast de dienstverrichter ook de dienstontvanger beboet worden. Indien de ontvanger van de dienst melding heeft gemaakt van ontbrekende of onjuiste melding, is hij gevrijwaard van sancties maar kan hij wel de dienst laten uitvoeren. De ontvanger van de dienst mag immers niet de dupe zijn van het feit dat de dienstverrichter onjuist heeft gemeld. De ontvanger van de dienst heeft dus belang bij het laten uitvoeren van de werkzaamheden door een dienstverrichter die de dienst vooraf juist heeft gemeld, waardoor de betrouwbaarheid van het meldingssysteem zal toenemen.

[9] HvJ 19 december 2012, C-577/10, *Commissie/België*

Voor dienstverrichters met derdelanders in dienst voor wie geen tewerkstellingsvergunning is vereist, geldt reeds een meldingsplicht op grond van artikel 2a van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De regering stelt voor de meldingsplicht op grond van de Wav en de in te voeren meldingsplicht op grond van de handhavingsrichtlijn te harmoniseren. Zo ontstaat er één heldere meldingsplicht voor dienstverrichters, ongeacht het land van herkomst van de werknemer. De gevraagde documenten bij de melding worden gelijk getrokken. Hiermee wordt tevens voorkomen dat derdelanders een gunstigere behandeling krijgen dan EU-onderdanen.

Ten aanzien van de vereiste gegevens bij melding neemt de regering de in handhavingsrichtlijn opgesomde elementen als uitgangspunt. Daarnaast wil de regering gebruik maken van de mogelijkheid die de richtlijn biedt om elementen, aan de hand waarvan inspectiediensten beter kunnen beoordelen of er sprake is van detachering, toe te voegen aan de vereiste gegevens voor de melding. Zo kunnen handhavende instanties ook daadwerkelijk beschikken over de documenten die nodig zijn om te beoordelen of er sprake is van detachering.

De regering is zich ervan bewust dat invoering van een meldingsplicht administratieve lasten met zich meebrengt voor buitenlandse dienstverrichters en Nederlandse dienstontvangers. Ook bij de onderhandelingen over de handhavingsrichtlijn heeft de regering hier oog voor gehad. De richtlijn schrijft mede daardoor voor dat indien er een meldingsplicht wordt ingevoerd, deze zoveel mogelijk digitaal moet worden uitgevoerd. Hierdoor kunnen de administratieve lasten beperkt blijven. Het kabinet zal de meldingsplicht daarom pas in werking laten treden wanneer er een functionerend digitaal systeem gereed is waarmee dienstverrichters online een melding kunnen doen. Door de Nederlandse opdrachtgever de melding slechts beperkt te laten verifiëren, blijft ook voor deze groep de administratieve last beperkt.
Ondanks de

De regering heeft in de afweging al dan niet een meldingslicht in te voeren eveneens de Europese context in ogenschouw genomen. Uit onderzoek in opdracht van de Europese Commissie[10] uit 2011 blijkt dat er reeds 18 lidstaten zijn met een systeem om te kunnen monitoren hoeveel buitenlandse dienstverrichters er op hun grondgebied diensten komen verrichten. Daaronder zijn ook buurlanden van Nederland, zoals België, Duitsland en Luxemburg. De invoering van de meldingsplicht past dus in een breder gedragen Europese behoefte om zicht te hebben op dienstverrichting door bedrijven uit andere lidstaten, zodat het toezicht op de naleving van de toepasselijke nationale wet- en regelgeving en van de cao-afspraken wordt vergemakkelijkt.

Het wetsvoorstel bevat een bepaling om bepaalde sectoren te kunnen uitzonderen van de meldingsplicht. Dat kan bijvoorbeeld wanneer de meldingsplicht een sector onevenredig zwaar zou belasten en daarmee een belemmering vormt voor het vrij verkeer van diensten. De regering zal voor personen- en goederenvervoer, behalve cabotage-activiteiten, een uitzondering maken. Zoals uit paragraaf 1 bleek, is het in de transportsector niet altijd duidelijk wanneer er sprake is van detachering. Er moet per geval worden gekeken naar de toepasselijkheid van de detacheringsrichtlijn. Omdat een dergelijke geval-tot-geval-benadering niet past bij een algemene meldingsplicht en omdat de meldingsplicht bij frequent vervoer een te zware regeldruk zou opleveren, is besloten een uitzondering te maken. Daarnaast zal de regering een uitzondering maken voor kleine dienstverrichters uit bijvoorbeeld grensregio's die regelmatig in Nederland een dienst verrichten. Voor een Duitse glazenwasser die regelmatig in Nederland ramen lapt, zou de volledige meldingsplicht een te zware administratieve belasting zijn. Voor dit soort dienstverrichters zal daarom de mogelijkheid worden ingevoerd een melding te doen die één jaar geldig is. De precieze vereisten van deze melding en de afbakening van de doelgroep waarop deze melding van toepassing is, zullen in een AMvB worden vastgelegd.

Om goed zicht te kunnen krijgen op de effecten van de meldingsplicht is in dit wetsvoorstel bepaald dat de regeling hiervan na twee jaar wordt geëvalueerd.

Documenten op de werkplek

Met de meldingsplicht verstrekt de dienstverrichter vooraf gegevens over de te verrichten dienst en de werknemers met wie de dienst verricht wordt. Daarnaast dient de dienstverrichter tijdens het verrichten van de dienst een aantal documenten op papier of digitaal beschikbaar te hebben op de werkplek in Nederland. Daardoor kunnen Inspectiediensten verifiëren of de aangeleverde informatie bij de melding feitelijk juist is. Op grond van de Wet op de identificatieplicht, in concreto geregeld in artikel 28, eerste lid, onderdeel f, van de Wet op de loonbelasting 1964 dient naast naam en nummer reeds een kopie van de identiteitsbewijzen van de werknemers in de loonadministratie aanwezig te

[10] Van Hoek en Houwerzijl (2011), Complementary study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union

zijn, zodat de werkgever kan aantonen dat hij de identiteit heeft geverifieerd. In de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011 wordt daarnaast aangegeven op welke plaats de loonadministratie aanwezig dient te zijn. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om daarnaast een kopie van de arbeidsovereenkomst, de loonstrook, arbeidstijdenoverzichten en betalingsbewijzen van lonen verplicht aanwezig te hebben op de plek waar de dienst verricht wordt. Ook de bij de melding ingevulde gegevens moeten uiteraard verifieerbaar zijn door de aanwezigheid van documenten op de werkplek. De gegevens die op de werkplek aanwezig moeten zijn, dient een werkgever (dienstverrichter) in belangrijke mate nu al te kunnen overleggen aan de Inspectie SZW. Op grond van artikel 18b, tweede lid (zoals het met ingang van 1 juli 2015 is komen te luiden en gedeeltelijk met ingang van 1 januari 2016), van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag dient hij op verzoek van de Inspectie SZW onder andere de loonstrook, het betalingsbewijs en het overzicht van het aantal gewerkte uren te verstrekken. In het wetsvoorstel wordt nu geregeld dat deze documenten op de werkplek aanwezig moeten zijn, terwijl in de WML enkel geregeld is dat deze moeten worden verstrekt.

Aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming

Met de Wet aanpak schijnconstructies heeft de regering reeds gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de handhavingsrichtlijn biedt in artikel 12 om ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon in te voeren. Doel van de invoering van de ketenaansprakelijkheid voor loon is de totstandkoming van bonafide ketens waarin werknemers het loon ontvangen waar zij recht op hebben en oneerlijke concurrentie tussen werkgevers wordt voorkomen. Door de aansprakelijkheid hebben opdrachtgevers die werkzaamheden laten verrichten instrumenten in handen om ervoor te zorgen dat in de keten het juiste loon wordt betaald en om ervoor te zorgen dat indien er toch sprake blijkt te zijn van onderbetaling zij hiervoor niet succesvol zullen worden aangesproken. Sectoren kunnen om dit te voorkomen bijvoorbeeld afspraken maken over het invoeren van een certificaat of keurmerk dat door aannemers en/of opdrachtnemers wordt gehanteerd. Een andere mogelijkheid is dat de opdrachtgever zelf vooraf maatregelen neemt waarmee hij een eventueel beroep op niet-verwijtbaarheid kan onderbouwen. Hierbij kan gedacht worden aan het zorg dragen voor correcte uitvoeringsvoorwaarden en/ of het opnemen van een kettingbeding in het contract dat ertoe strekt dat de opdrachtnemers of aannemers handelen conform de wet- en regelgeving en de geldende arbeidsvoorwaarden naleven.

Sanctieregime

De Waga bevat geen bepalingen die worden gesanctioneerd. De afzonderlijke arbeidswetten die door de Waga van toepassing zijn op dienstverrichters worden uiteraard wel gesanctioneerd. Met dit voorstel wordt de Waga ingetrokken en de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie geïntroduceerd. Deze nieuwe wet bevat wel bepalingen die worden gesanctioneerd, zoals de verplichting om een melding te doen en mee te werken aan onderzoeken van de Inspectie SZW. Deze bepalingen worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Hieronder zal worden toegelicht waarom voor een bestuurlijke boete is gekozen.

In de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel wordt stil gestaan bij de criteria die gelden bij de keuze voor een sanctiestelsel (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69). In de nota wordt ook stilgestaan bij het advies van de commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW). De commissie gaat uit van twee modellen (A en B). In de meest zuivere vorm van model A wordt het strafrecht in beginsel geheel uitgesloten en wordt de hoogte van de boete precies vastgelegd (tarifering). In model B zijn zowel de strafrechtelijke als de bestuursrechtelijke weg open en beschikt het bestuursorgaan over beleidsvrijheid bij het bepalen van de hoogte van de boete. Voor de beoordeling of een bestuurlijke boete het juiste instrument is, zijn een aantal criteria van belang:
1. De bestuurlijke boete wordt alleen bij regels met een geringe normatieve lading toegepast (waarvan in de regel geen sprake is indien de overtreding letsel aan persoon of omvangrijke schade aan zaken veroorzaakt).
2. De norm is zo duidelijk omschreven dat het mogelijk is een vaste gedragslijn te ontwikkelen die een eenvoudige en efficiënte uitvoering waarborgt.
3. De overtreding leent zich ervoor om met vaste tarieven te bestraffen.
4. Voor de handhaving van de norm zijn geen vrijheidsbenemende of andere ingrijpende dwangbevoegdheden nodig.
5. De handhavende autoriteit beschikt over voldoende expertise om adequaat punitief te kunnen handhaven.

De voorgestelde bestuurlijke boete voldoet aan bovengenoemde criteria. Daarom wordt gekozen voor model A. Aan een ander belangrijk criterium wordt eveneens voldaan, namelijk dat de uitvoerende instantie, in dit geval de Inspectie SZW, een grote mate van professionaliteit bezit waarmee de kwaliteit, de afstandelijkheid en de aandacht voor de rechtswaarborgen voor burgers en bedrijven voldoende verzorgd zijn. De Inspectie SZW is reeds belast met de handhaving van de wetten die onder de detacheringsrichtlijn vallen. Tijdens controles in het kader van deze wetten kan tevens de meldingsplicht gehandhaafd worden. Bovendien wordt voldaan aan het vereiste dat het bestuursorgaan dat

met deze vorm van handhaving belast wordt, beschikt over voldoende functionarissen met voldoende deskundigheid op zowel het gebied van de handhaving van de te handhaven wetten als op het gebied van het handhavingsproces.

Voor het vaststellen van de (maximale) hoogte van de boete geldt in het bestuursrecht het evenredigheidsbeginsel als uitgangspunt. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete zijn vier criteria van belang:
- de ernst van de overtreding, uit te drukken in de mate waarin deze gevaar oplevert voor te beschermen maatschappelijke waarden, dan wel feitelijk schade veroorzaakt (vermogensschade, lichamelijk letsel, geestelijk leed);
- het teniet doen van het voordeel dat met de normschending wordt behaald;
- de doorbreking van een patroon van overtredingen (waar in hoge mate recidive dreigt);
- het rekening houden met de draagkracht: de impact van straf op de (jongere, volwassen) persoon of onderneming (kleinbedrijf tot multinational).

De boete moet bovendien zo afschrikwekkend zijn dat het zowel dienstverrichters als dienstontvangers ervan weerhoudt om met elkaar zaken te doen zonder dat hiervan melding wordt gemaakt. Omdat het in casu gaat om homogene overtredingen in de sfeer van informatieverplichtingen en administratieve eisen kan worden volstaan met een maximale boete gelijk aan de vierde categorie. De maximale boete bedraagt € 20.250,–.

Grensoverschrijdende boete-inning

De richtlijn bevat een uitgebreide regeling voor het verlenen van wederzijdse bijstand en hulp bij het opleggen van handhavingsmaatregelen. Naast de onderlinge kennisgeving over het naleven van de detacheringsrichtlijn, is er voorzien het grensoverschrijdend innen van administratieve sancties en boetes. Daartoe is de wederzijdse erkenning van de administratieve sancties en boetes geregeld (artikel 15 van de richtlijn). Alle onherroepelijke boetes voor overtredingen van de arbeidwetten die onder de detacheringsrichtlijn vallen kunnen grensoverschrijdend worden geïnd.
Wanneer een bevoegde instantie in een lidstaat een boete en/of sanctie heeft opgelegd waartegen geen beroep meer mogelijk is, kan de bevoegde instantie van het land waar de arbeid feitelijk verricht is een verzoek indienen tot boete-inning bij de bevoegde instantie van het land waarin de dienstverrichter is gevestigd. Een dergelijk verzoek dient vergezeld te gaan van de stukken waaruit de identiteit en de overtreding van de dienstverrichter blijkt. Bevoegde instanties voeren elkaars verzoeken zonder verder onderzoek uit en brengen hiervoor geen kosten in rekening. Voor de inning van de boete is het recht van de lidstaat van toepassing die de boete op verzoek van de andere lidstaat int. De geïnde boetebedragen komen toe aan de bevoegde instantie die de boete int. De aangezochte instantie in een andere lidstaat handelt bij de invordering van een administratieve sanctie of boete overeenkomstig de wettelijke en bestuurlijke bepalingen die in het aangezochte land van toepassing zijn. Dat betekent dat indien Nederlandse instanties worden benaderd titel 4.4. van de Algemene wet bestuursrecht over het betalen en invorderen van bestuurlijke geldschulden van toepassing is. Voor het invorderen van boetes in andere lidstaten, die op grond van de Nederlandse arbeidswetten worden opgelegd, geldt dit stelsel van wederzijdse bijstand ook. Daartoe dient de Inspectie SZW verzoeken in bij de bevoegde instanties van andere lidstaten met gebruikmaking van het daartoe ontwikkelde systeem van gegevensuitwisseling. De daarbij behorende gegevensverstrekking is geregeld in artikel 4 van dit wetsvoorstel.

3. Financiële gevolgen wetsvoorstel

a. Administratieve lasten

Met dit wetsvoorstel gaan administratieve lasten gepaard, die voortvloeien uit artikel 8 en 9 (respectievelijk de meldingsplicht en het bewaren van gegevens op de werkplek).
De administratieve lasten van de meldingsplicht bedragen ongeveer € 10,5 miljoen euro per jaar en slaan neer bij de buitenlandse dienstverrichters die in Nederland een dienst komen verrichten. De lasten zijn voor dienstverrichters hoger dan voor zelfstandig werkenden. Dit verschil wordt voornamelijk veroorzaakt doordat dienstverrichters zorg dienen te dragen voor de aanwezigheid voor een aantal documenten op de werkplek. Daarnaast dienen dienstverrichters meer gegevens voor de melding van hun gedetacheerde medewerkers op te geven dan de zelfstandig werkenden. De invoering van de meldingsplicht brengt ook eenmalige kosten met zich mee. Het betreft de kosten om zich op de hoogte te stellen van de nieuwe regelgeving en specifiek voor een aantal bedrijven het inregelen van het digitaal versturen van loonstroken en overzichten van arbeidstijden. Deze kosten bedragen voor de dienstverrichters circa € 1,6 miljoen en voor de zelfstandigen bijna € 1 miljoen. De kosten vloeien voort uit het feit dat bedrijven bekendheid met de meldingsplicht moeten krijgen en eventueel systemen hierop dienen in te regelen.

Structurele administratieve lasten	Per jaar (€ mln)	Per uniek bedrijf of per zelfstandige/ jaar (€)	Per gedetacheerde werknemer of per zelfstandige/jaar (€)
Dienstverrichters	€ 10 mln	€ 1.130	€ 36
Zelfstandigen	€ 0,5 mln	€ 10	€ 10
Totaal	€ 10,5 mln		

Deze stijging van de administratieve lasten is van het oogpunt van bescherming van de gedetacheerde werknemer goed te rechtvaardigen. Een meldingssysteem is in andere Europese landen een uiterst effectief middel gebleken om de detacheringsrichtlijn te kunnen handhaven, waardoor werknemers verzekerd zijn van de juiste arbeidsvoorwaarden en werkgevers kunnen rekenen op een level playing field.

b. Uitvoeringskosten

De invoering van een meldingsplicht vereist het opzetten van een digitaal systeem waarmee de melding eenvoudig kan worden gedaan. De precieze vereisten voor de melding – en daarmee het systeem – worden in een algemene maatregelen van bestuur vastgelegd. De kosten voor het opzetten van het meldingssysteem zullen daarom bij de AMvB uiteen worden gezet. Navraag leert dat België voor het opzetten van het Limosa-systeem circa 2,5 miljoen euro heeft besteed.

c. Handhavingskosten

De Inspectie SZW heeft de handhaafbaarheid van dit wetsvoorstel getoetst. De Inspectie oordeelt dat de Wet handhaafbaar is. Eventuele budgettaire effecten als gevolg van de inzet van de Inspectie SZW en extra juristen (bezwaar en beroep) zijn beperkt en worden binnen het apparaatsbudget van SZW opgevangen.

Artikelsgewijze toelichting

Inleiding

De Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga) is de Wet waarmee de detacheringsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG) is geïmplementeerd. Daartoe zijn twee inhoudelijke bepalingen opgenomen over het toepasselijke burgerlijke recht en een aanvulling van de Wet AVV (artikel 2, zesde lid) waarbij bepaalde bepalingen uit algemeen verbindend verklaarde CAO's ook van toepassing zijn ten aanzien van gedetacheerde werknemers in Nederland, op wier arbeidsovereenkomst ander recht van toepassing is. De handhavingsrichtlijn bevat bepalingen over de handhaving van de detacheringsrichtlijn. Voor de implementatie van de handhavingsrichtlijn wordt voor deze implementatie een nieuwe wet voorgesteld: de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, die de Waga vervangt.
Artikel 5 van de Waga kan met de implementatie van de handhavingsrichtlijn vervallen. In dit artikel wordt verwezen naar artikel 2, zevende lid, van de Wet AVV, dat is komen te vervallen. Het ging met name om beperkingen in de bijlage bij de Detacheringsrichtlijn tot bepaalde activiteiten in de bouw. Nu geldt in de Nederlandse wetgeving geen beperking meer naar soorten activiteiten.

Artikel 1

De definities in het eerste lid van dit artikel zijn vooral ontleend aan het toepassingsbereik van de detacheringsrichtlijn. Onder a en b van dit artikel zijn de handhavingsrichtlijn en detacheringsrichtlijn omschreven, teneinde de verwijzing naar deze richtlijnen in de artikelen te verkorten en de leesbaarheid daarmee te bevorderen.
Transnationale dienstverrichting, onder g, kan zich voordoen in drie vormen, genoemd in artikel 1, derde lid, van de detacheringsrichtlijn. Bij de eerste vorm gaat het om zuivere dienstverrichting. Een dienstverrichter uit een lidstaat detacheert een werknemer naar een andere lidstaat om in die lidstaat arbeid te verrichten. De gedetacheerde werknemer verricht gewoonlijk geen arbeid in die andere lidstaat en blijft onder toezicht en leiding van de dienstverrichter. De dienstverrichter heeft een overeenkomst gesloten met de dienstontvanger in de andere lidstaat.
Bij de tweede vorm van transnationale dienstverrichting gaat het om intraconcern uitlening. Een werknemer die gewoonlijk werkzaam is bij een onderneming in een lidstaat, wordt ter beschikking gesteld van een vestiging van die onderneming of aan een tot hetzelfde concern behorende onderneming in een andere lidstaat.
De derde vorm van transnationale dienstverrichting bestaat uit de uitzendarbeid. De dienstverrichter stelt een werknemer ter beschikking van de dienstontvanger in een andere lidstaat dan waar de werknemer gewoonlijk werkt. De werknemer is werkzaam onder toezicht en leiding van de dienstont-

vanger, maar heeft geen contractuele relatie met de dienstontvanger. De werknemer heeft een overeenkomst met de dienstverrichter en de dienstverrichter met de dienstontvanger. De dienstverrichter ontvangt op basis van deze overeenkomst een vergoeding voor het ter beschikking stellen van de werknemer van de dienstontvanger.
De contactpersoon, bedoeld onder i, zal als aanspreekpunt van de dienstverrichter fungeren. Deze contactpersoon moet aanwezig zijn in de lidstaat waar de gedetacheerde werknemer arbeid verricht. De contactpersoon zal beschikbaar moeten zijn voor het beantwoorden van vragen rondom de transnationale dienstverrichting en moet bevoegd zijn om bescheiden in het kader van die dienstverrichting te verzenden en ontvangen.
In artikel 5, onderdeel b, Vo 1024/2012 (de 'IMI- verordening') wordt administratieve samenwerking als bedoeld onder n, als volgt gedefinieerd: het samenwerken van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten onderling of van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en de Commissie door het uitwisselen en verwerken van informatie, met inbegrip van kennisgevingen en waarschuwingen, of door het verlenen van wederzijdse bijstand, ook voor de oplossing van problemen, met het oog op een betere toepassing van het recht van de Unie.
Het tweede lid van artikel 1 omvat de implementatie van artikel 1, tweede lid, Detacheringsrichtlijn, dat bepaalt dat de richtlijn niet van toepassing is op zeevarend personeel van koopvaardijondernemingen. Bij de implementatie van de Detacheringsrichtlijn is hier geen uitvoering aan gegeven, omdat dit niet nodig was omdat de arbeidsovereenkomst van zeevarenden niet in het Burgerlijk Wetboek was geregeld en de Waga zich beperkte op het van toepassing verklaren van bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek voor gedetacheerde werknemers. Nu met de implementatie van het Maritiem Arbeidsverdrag in 2006 de zeearbeidsovereenkomst is opgenomen in afdeling 12, titel 10, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is dit wel noodzakelijk in het onderhavige wetsvoorstel. Het derde lid van artikel 1 regelt dat de begrippen 'zeevarend personeel' en 'koopvaardijondernemingen' bij algemene maatregel van bestuur nader worden ingevuld. Er zal bij de invulling van deze begrippen zoveel mogelijk worden aangesloten bij andere arbeidswetten.

Artikel 2

De opsomming van bepalingen van het BW die van toepassing zijn op gedetacheerde werknemers die tijdelijk in Nederland werken en van wie de arbeidsovereenkomst wordt beheerst door ander recht dan Nederlands recht is overgenomen uit artikel 2 van de Waga.
Het in artikel 2 van de Waga genoemde aartikel 647 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is vervallen. Daarnaast is artikel 626 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (over het loonstrookje) toegevoegd aan het nieuwe artikel 2, omdat dit artikel op grond van het voorgestelde artikel 9 ook is opgenomen in de beschikbaar te stellen documenten. Voorts is artikel 681, eerste lid, onderdeel c van het BW toegevoegd. Met de Wet werk en zekerheid is artikel 647 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek vervallen, met uitzondering van het vijfde lid. Het vijfde lid is opgenomen in artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Onderdeel c van het eerste lid van artikel 681 is opgenomen, omdat dit gaat over het vernietigen van een opzegging door de kantonrechter omdat de werkgever heeft opgezegd wegens strijd met de artikelen over gelijke behandeling en onderscheid. Daarbij wordt onder meer verwezen naar strijd met verboden onderscheid op grond van de artikelen 646, 648van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, welke artikelen van toepassing worden verklaard in artikel 2. Ook kan sprake zijn van ontslag wegens strijd met artikel 649 dat bepaalt, dat de werkgever geen onderscheid mag maken tussen werknemers in de arbeidsvoorwaarden op grond van het al dan niet tijdelijke karakter van de arbeidsovereenkomst, tenzij een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd is.
Ten opzichte van de tekst in de Waga is verder toegevoegd dat de werknemer die tijdelijk in Nederland arbeid verricht 'gewoonlijk in een andere lidstaat arbeid verricht'. Deze eis is ook opgenomen in de definities in artikel 1 en verduidelijkt dat het gaat om tijdelijke arbeid in een andere lidstaat.

Artikel 3

Omdat in artikel 1 'lidstaat' en 'richtlijn 96/71/EG' worden gedefinieerd kan in artikel 3 de volledige omschrijving van deze begrippen, zoals in artikel 2 van de Waga opgenomen, vervallen.

Artikel 4

In dit artikel zijn de bepalingen bij elkaar gebracht om inzicht te geven in de gegevensverwerking die voortvloeit uit de administratieve samenwerking tussen lidstaten bij het toezicht op de naleving van de regels betreffende arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden die gelden voor gedetacheerde werknemers op grond van de detacheringsrichtlijn teneinde deze werknemers in de hele EU dezelfde bescherming te geven. Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet, wordt daarbij gebruik gemaakt van het IMI. Het gaat hierbij om de gegevensverwerking door de Minister van SZW die daartoe ambtenaren aanwijst bij de Inspectie SZW.
In het eerste lid is vastgelegd dat bij de Minister van SZW het verbindingsbureau is gesitueerd. Het

verbindingsbureau is de centrale instantie voor het bij elkaar brengen van gegevens in verband met de administratieve samenwerking. In de detacheringsrichtlijn was al geregeld dat de verbindingsbureaus ook de contact instantie zijn voor de Commissie. Het verbindingsbureau is het centrale punt voor toegang tot informatie, zoals in artikel 5 van de handhavingsrichtlijn is geregeld. De functie van verbindingsbureau impliceert ook dat het ook het contactpunt is voor de administratieve samenwerking bij de handhaving van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van gedetacheerde werknemers uit de EU. Daarbij hoort de informatie-uitwisseling, die in artikel 6 en 7 van de handhavingsrichtlijn is geregeld. In artikel 4 is de gegevensverwerking, die daarmee samenhangt en zoals bepaald in de handhavingsrichtlijn, nader geregeld. De gegevensverwerking berust dus bij de Minister van SZW en de verantwoordelijken daarvoor in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens worden door de minister van SZW daartoe aangewezen. Uitgangspunt is, dat het gaat om gegevens die worden verwerkt in verband met genoemde handhaving en de samenwerking daarbij. De gegevens die op grond van dit artikel worden verwerkt worden met dit doel verwerkt. De verdere verwerking die in dit artikel in het tweede, derde en vijfde lid nader wordt geregeld betreft dan ook verwerking die in overeenstemming is met artikel 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit is zo omdat het om gegevens gaat die de Inspectie voor het toezicht op genoemde wetten verwerkt en daarmee in overeenstemming is met het doel van de gegevensverwerking. Daarnaast gaat het om gegevens afkomstig van bevoegde lidstaten, die in die lidstaten met dit doel zijn verwerkt en die dan door de Inspectie SZW voor het toezicht op de arbeidswetten worden gebruikt. Voorts is ook het verder verwerken van gegevens, die de Inspectie SZW als verbindingskantoor verkrijgt uit andere landen door deze door te geven aan andere bestuursorganen in Nederland met het doel verenigbaar, omdat het hier gaat om een verwantschap met dit doel waar deze bestuursorganen ook taken uitoefenen ten aanzien van dienstverrichters of in verband met detachering van werknemers zoals ten aanzien van de premie- en belastingheffing rekening houdend met die detachering. Via het verbindingsbureau worden ook gegevens verstrekt aan bevoegde instanties in andere landen wanneer vanuit Nederland een verzoek wordt gedaan op samenwerking en wederzijdse bijstand. Dit valt ook onder de gegevensverwerking, bedoeld in dit lid.

In het tweede lid wordt bepaald dat de Inspectie SZW ten behoeve van de administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand de gegevens die al bekend zijn bij de Inspectie SZW in verband met het toezicht op de naleving van de relevante wetten WML, Waadi, Arbowet, ATW en Wet AVV verder kan verwerken. Daarnaast kan met betrekking tot het tweede lid informatie verkregen bij het toezicht op de Wav relevant zijn ten aanzien van het gedrag van een bepaalde dienstverrichter. Dit betekent concreet, dat de gegevens die al bij de toezichthouders bekend zijn over dienstverrichters of dienstontvangers mogen worden uitgewisseld met bevoegde instanties uit andere lidstaten of eventueel kunnen worden aangewend in verband met verzoeken uit andere lidstaten. In het tweede lid is aangegeven dat deze toezichtsgegevens ook uit eigen beweging aan andere lidstaten mogen worden verstrekt. Het doel van deze gegevensverstrekking is het informeren van lidstaten op eigen initiatief over onregelmatigheden die worden aangetroffen ten aanzien van dienstverrichters uit die lidstaten (artikel 7, vierde lid, van de richtlijn). Daarnaast regelt dit lid ook de gegevensverstrekking over op grond van de genoemde wetten opgelegde boetes met het oog op de invordering daarvan door een andere lidstaat. Op grond van dit lid en nadere regels op grond van het zevende lid kan nader inhoud worden gegeven aan het verzoek als bedoeld in artikel 16 van de richtlijn vanuit Nederlands perspectief.

Het derde lid heeft betrekking op de gegevens die de Inspectie spontaan krijgt uit andere EU-landen in het kader van de administratieve samenwerking. Deze gegevens kunnen op grond van dit lid verder worden verwerkt met als doel de bescherming van gedetacheerde werknemers. Concreet betekent dit dat deze gegevens kunnen worden aangewend voor het toezicht op de arbeidswetten.

In het vierde lid wordt bepaald dat de Inspectie de gegevens die van belang zijn voor de informatieverstrekking over de naleving van wetten door dienstverrichters aan bevoegde instanties uit andere landen ontvangt van bestuursorganen en toezichthouders. Het kan bijvoorbeeld gaan om gegevens van de Belastingdienst en uit het Handelsregister of van de SVB of UWV. Omdat het verbindingsbureau bij de Inspectie berust kunnen andere bestuursorganen en toezichthouders ook uit eigen beweging gegevens verstrekken, die voor bevoegde instanties in andere EU landen van betekenis kunnen zijn. Een en ander zal op grond van het zevende lid nader worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. De grondslag voor het verkrijgen en verstrekken van gegevens door de Inspectie voor de uitoefening van zijn taken is vastgelegd in de Nederlandse wetten. Zo is in artikel 28, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007 bepaald dat de Minister van SZW en dus ook de onder hem ressorterende Inspectie gegevens kan verkrijgen voor de uitvoering van taken. Een ander wettelijke kader in dit verband is de gegevensverstrekking op grond van de Wet en het Besluit controle op rechtspersonen. Artikel 4 zorgt er voor dat een taak van de Inspectie ook deze samenwerking is en dat die gegevens dan ook voor die taak mogen worden verkregen of worden verstrekt. Als in die wetten een grondslag is opgenomen voor het verstrekken van gegevens verkregen bij de taakuitoefening aan bijvoorbeeld cao-partijen dan kan in die wetten de grondslag worden gevonden voor deze gegevensverstrekking. Een en ander wordt nader bezien bij de nadere uitwerking bij algemene maatregel van

bestuur op grond van het zevende lid. Uiteindelijk gaat het er om te waarborgen dat op die wijze, door tussenkomst van de Inspectie SZW, de registers in Nederland toegankelijk zijn voor bevoegde instanties uit andere lidstaten (artikel 6, zevende lid, van de handhavingsrichtlijn). Het doel waarvoor de Inspectie gegevens verkrijgt van andere instanties in Nederland, namelijk het toezicht op de arbeidswetten en in samenhang daarmee het toezicht op de naleving van arbeidswetten ten aanzien van gedetacheerde werknemers bepaalt de reikwijdte van de gegevensverstrekking op grond van dit lid.

In het vijfde lid gaat het er om dat de Inspectie gegevens en inlichtingen die afkomstig zijn uit andere EU lidstaten ook kan verstrekken aan andere bestuursorganen in Nederland voor de uitoefening van taken die aan die bestuursorganen zijn opgedragen, zoals aan de Belastingdienst of aan de Kamers van Koophandel voor de belastingheffing of voor het in stand houden van het Handelsregister. Ook hier gaat het, evenals bij het vierde lid, om het soort gegevens verkregen uit het toezicht op de arbeidswetten dat de Inspectie SZW al op grond van de nationale wetten aan deze instanties mag verstrekken. Voorwaarde is dat deze taken van deze bestuursorganen ook verband houden met detachering van werknemers.

Op grond van het zesde lid dient de Inspectie gehoor te geven aan met gerechtvaardigde redenen omklede verzoeken van bevoegde instanties uit andere lidstaten om informatie. Daarnaast bestaat de samenwerking tussen lidstaten uit het uitvoeren van controles, inspecties, en onderzoeken met betrekking tot de detacheringsomstandigheden uit artikel 1, derde lid, van de detacheringsrichtlijn, ook wel aangeduid als de harde kern bepalingen. Hieronder wordt mede verstaan het onderzoek naar inbreuken op en misbruiken van de geldende regels inzake de detachering van werknemers. Op basis van het verzoek om informatie kan ook informatie worden verstrekt over de invordering van de administratieve sanctie of boete, of over de kennisgeving uit artikel 10 van deze wet. Dit betreft dan invorderingsverzoeken uit andere lidstaten, die de Inspectie uitvoert.

Op grond van artikel 21 van de richtlijn dient de gegevensuitwisseling tussen de lidstaten ten behoeve van de administratieve samenwerking en ten behoeve van de wederzijdse bijstand bij de handhaving met gebruikmaking van het IMI plaats te vinden.
Het zevende lid biedt de grondslag voor verdere uitwerking van het bepaalde in dit artikel.
In deze algemene maatregel van bestuur zullen ook de termijnen waarbinnen de gegevens dienen te worden verstrekt en de elektronische verstrekking van de gegevens zoals geregeld in artikel 6 van de handhavingsrichtlijn voor de Nederlandse situatie nader worden ingevuld. Bij de uitwisseling van de gegevens wordt aangesloten bij de voorwaarden die gelden voor het gebruik van IMI als vastgelegd in de Verordening (EU) 1024/2012 en de daarbij geldende privacy-waarborgen zoals in het algemene deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet.

Artikel 5

Onder de Minister van SZW ressorterende ambtenaren van de Inspectie SZW worden aangewezen om toezicht te houden op de naleving van de verplichtingen op grond van deze wet.

Artikel 6

Het eerste lid van artikel 6 omvat een informatieverplichting voor de dienstverrichter. De dienstverrichter dient op verzoek alle gegevens en inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet. De gegevens zullen desgevraagd moeten worden verstrekt aan de toezichthouders van deze wet, de ambtenaren van de Inspectie SZW, zoals geregeld in artikel 5. Het zal hierbij kunnen gaan om gegevens omtrent de detachering van de werknemer die noodzakelijk zijn voor de handhaving. Daarnaast zullen de gegevens desgevraagd moeten worden verstrekt aan Onze Minister. Dit kunnen de door de Minister aangewezen ambtenaren zijn die belast zijn met de taken van het verbindingsbureau, als geregeld in artikel 4 in samenhang het toezicht op de arbeidswetten, of de uitvoerder van de meldingsplicht, bedoeld in artikel 8. Het eerste lid van artikel 6 regelt daarmee ook de medewerkingsverplichting voor de melding op grond van artikel 8. Omdat de meldingsplicht gedeeltelijk ook van toepassing is op zelfstandigen in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen sectoren, zal de medewerkingsverplichting ook van toepassing worden verklaard op zelfstandigen, bedoeld in artikel 8, vijfde lid. Dit wordt geregeld in het tweede lid. Het niet naleven van de medewerkingsverplichting op grond van het eerste en tweede lid is beboetbaar gesteld in artikel 12.
Indien de Inspectie SZW wil vaststellen of een onderneming daadwerkelijk substantiële activiteiten verricht, anders dan uitsluitend intern beheer of administratieve activiteiten, of wil beoordelen of een gedetacheerde werknemer tijdelijk zijn of haar werkzaamheden verricht in Nederland kan de Inspectie SZW gebruik maken van een aantal bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde elementen (artikel 4 van de richtlijn). Het derde lid van artikel 6 biedt hiervoor de grondslagDe elementen dienen gebruikt te worden als hulpmiddel bij het verrichten van controles door de Inspectie SZW en bij het

vermoeden dat een werknemer niet in aanmerking komt voor de status van gedetacheerde werknemer heeft.
De elementen uit de algemene maatregel van bestuur kunnen niet los van elkaar worden gezien. Indien één of meerdere elementen niet worden nageleefd betekent dat niet dat er geen sprake kan zijn van een detachering. De elementen dienen te worden beoordeeld naar de omstandigheden van het geval. Er dient rekening gehouden te worden met de specifieke situatie die zich voor doet.

Artikel 7

De dienstverrichter die één of meer werknemers detacheert naar Nederland dient in het kader van deze transnationale dienstverrichting een contactpersoon aan te wijzen ten behoeve van Onze Minister. Deze contactpersoon dient op grond van artikel 8, eerste lid, voor aanvang van de werkzaamheden te worden vermeld in het meldingssysteem dat met deze wet geïntroduceerd wordt. Bij ministeriële regeling, op grond van artikel 8, vierde lid, zal kunnen worden bepaald dat de contactgegevens, zoals bijvoorbeeld de naam, telefoonnummer en e-mailadres, van de contactpersoon vermeld moeten worden. De contactpersoon moet bereikbaar zijn tijdens de periode van detachering en in de lidstaat waar de gedetacheerde werknemer aanwezig is, verblijven. De contactpersoon is beschikbaar voor het verzenden en ontvangen van bescheiden en kennisgevingen omtrent de transnationale dienstverrichting en fungeert als aanspreekpunt van de dienstverrichter. De gedetacheerde werknemer kan zelf ook als contactpersoon fungeren, indien hij wordt aangewezen door de dienstverrichter. Hiermee worden de lasten laag gehouden, omdat de gedetacheerde werknemer toch al aanwezig is in Nederland. De verplichting tot het aanwijzen van een contactpersoon staat los van de meldingsplicht uit artikel 8. Indien artikel 8 later in werking treedt, omdat het meldingssysteem nog niet gereed is, zal de dienstverrichter wel een contactpersoon moeten aanwijzen en beschikbaar hebben in Nederland. De dienstverrichter kan in het kader van transnationale dienstverrichter één contactpersoon aanwijzen, die geldt voor meerdere gedetacheerde werknemers. Het aanwijzen van de contactpersoon hoeft dus niet per gedetacheerde werknemer te geschieden, maar kan voor de hele opdracht. Wel staat het de dienstverrichter vrij om desgewenst binnen één opdracht meerdere dienstverrichters aan te wijzen.

Artikel 8

Artikel 8 omvat een meldingsplicht (artikel 9, eerste lid onder a van de Richtlijn) die wordt ingevoerd voor grensoverschrijdende dienstverrichters. Het eerste lid bepaalt dat de dienstverrichter die een werknemer detacheert naar Nederland dit op een tijdstip voor aanvang van de werkzaamheden moet melden. Dit tijdstip dat voor aanvang van de werkzaamheden ligt kan op grond van het vierde lid nader worden ingevuld, maar ligt in ieder geval vóór aanvang van de werkzaamheden. Er kan bijvoorbeeld bepaald worden dat de melding binnen een bepaald aantal uur voor aanvang van de werkzaamheden gedaan moet worden.
De dienstverrichter zal bij de melding een aantal gegevens moeten verstrekken. De gegevens die gemeld moeten worden zijn opgenomen in artikel 8, de precieze invulling van deze gegevens zal bij ministeriele regeling, op grond van het vierde lid, geschieden. Indien er gedurende de werkzaamheden veranderingen optreden in één van de verplichte gegevens, dient de dienstverrichter zijn melding aan te passen. Ditzelfde geldt indien de werkzaamheden de opgegeven duur overschrijden.
Uit de melding moet op grond van het eerste lid blijken wat de identiteit is van de dienstverrichter. De dienstverrichter zal bijvoorbeeld zijn naam en nummer van de Kamer van Koophandel moeten vermelden. Ditzelfde geldt voor het vermelden van de identiteit van de dienstontvanger. Daarnaast dient de dienstverrichter de identiteit van zijn gedetacheerde werknemer(s) door te geven en de contactpersoon, bedoeld in artikel 7.Ook de identiteit van de verantwoordelijke voor de uitbetaling van het loon dient vermeld worden. Deze eis geldt uitsluitend wanneer deze een ander is dan de dienstverrichter.
Voorts zijn de aard en de vermoedelijke duur van de werkzaamheden verplichte meldingsgegevens. Onder de duur van de werkzaamheden worden de begin- en einddatum van de werkzaamheden bedoeld die de gedetacheerde werknemer verricht. Indien de werkzaamheden uitlopen en daarmee de einddatum in het meldingssysteem wordt overschreden, zal de dienstverrichter opnieuw dit onderdeel moeten melden. De detacheringsperiode in het meldingssysteem is dan immers afgelopen. Ook hier geldt dat de dienstontvanger overeenkomstig het bepaalde in artikel 8 moet handelen en de melding opnieuw moet controleren en eventuele onjuistheden of onvolledigheden moet melden bij de Inspectie SZW.

Tenslotte dient de bijdrage voor toepasselijke socialezekerheidswetgeving door de dienstverrichter vermeld te worden voor aanvang van de werkzaamheden.
Het derde lid van artikel 8 bepaalt dat een dienstontvanger aan de hand van een schriftelijk of elektronisch afschrift van de melding, verstrekt door de dienstverrichter, controleert of de opgegeven identiteit van de personen die de arbeid komen verrichten, de identiteit van de dienstontvanger zelf, het opgegeven adres van de werkplek, en de opgegeven aard en vermoedelijke duur van de werkzaamheden juist is. Indien de dienstverrichter onjuistheden aantreft in de melding dient de dienstont-

vanger dit voor aanvang van de werkzaamheden elektronisch of schriftelijk te melden aan Onze Minister. Indien er geen onjuistheden aangetroffen worden door de dienstontvanger hoeft er geen melding gedaan te worden. Als bij een controle door de Inspectie SZW blijkt dat er geen melding gedaan is door de dienstontvanger, maar de melding van de dienstverrichter wel onjuistheden bevat op bovenstaande punten, kan de Inspectie SZW op grond van artikel 12 een boete opleggen aan de dienstontvanger. Indien de dienstontvanger geen melding heeft ontvangen op grond van het tweede lid, dient de dienstontvanger dit ook voor aanvang van zijn werkzaamheden te melden bij de Inspectie SZW.
Het vierde lid bevat een delegatiegrondslag, in een ministeriële regeling kunnen nadere eisen gesteld worden aan de melding. Zo kan worden bepaald op welke wijze er melding gedaan moet worden en kunnen de gegevens die gemeld moeten worden verder worden ingevuld. Daarnaast kan het tijdstip van de melding uit het eerste, tweede en zesde lid bij ministeriële regeling nader worden bepaald, zoals hierboven beschreven.
Het vijfde lid van artikel 8 verklaart een gedeelte van de controle eisen en maatregelen van overeenkomstige toepassing op zelfstandigen. Het gaat daarbij om het doen van de melding op een tijdstip voor aanvang van de werkzaamheden, de duur en aard van de werkzaamheden, de verantwoordelijke voor de uitbetaling van het loon en de persoon die de werkzaamheden komt uitvoeren. Deze verplichtingen zijn van toepassing op zelfstandigen. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de meldingsplicht beperkt tot zelfstandigen die werkzaam zijn in bepaalde aangewezen risicosectoren.
Op grond van het zesde lid worden bepaalde groepen gedetacheerde werknemers en dienstverrichters in bepaalde sectoren bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd van de meldingsplicht uit het eerste en tweede lid. Er zal een uitzondering worden gemaakt voor het personen- en goederenvervoer, behalve cabotage-activiteiten. Daarnaast zal de algemene maatregel van bestuur nadere regels bevatten voor de melding, waarbij voor dienstverrichters die kleine ondernemers zijn en onregelmatig in Nederland arbeid laten verrichten bij verschillende dienstontvangers volstaan kan worden met een periodieke melding.
In het zevende lid wordt bepaald, dat de werkzaamheden in verband met de melding kunnen worden uitgevoerd door een door Onze Minister aan te wijzen zelfstandig bestuursorgaan. Daartoe kan een zelfstandig bestuursorgaan worden aangewezen, dat een taak uitoefent die samenhangt met deze melding. Daarnaast wordt de mogelijkheid open gehouden dat voor de gegevensverwerking in verband met de meldingen een bewerker wordt aangewezen als bedoeld in artikel 14 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit kan een onder een andere minister ressorterende instantie zijn.

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is uiteengezet kunnen in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie bovenstaande administratieve eisen en controlemaatregelen gerechtvaardigd worden op grond van zwaarwegende redenen van algemeen belang. Daaronder wordt doeltreffende bescherming van de rechten van werknemers verstaan, nu deze administratieve eisen en controlemaatregelen betrekking hebben op het bereiken van de genoemde doelstelling en niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken. Zonder de informatie uit de meldingsplicht kan de Inspectie SZW zijn taak, het toezien op de naleving van deze wet, niet voldoende uitvoeren en daarmee de bescherming van de rechten van werknemers niet voldoende waarborgen.

Artikel 9

Artikel 9 regelt dat er bepaalde bescheiden met betrekking tot de detachering in Nederland aanwezig moeten zijn op de werkplek. Onder deze verplichting die geldt ten aanzien van de dienstverrichter vallen een afschrift van de arbeidsovereenkomst, de loonstrook, de opgave, bedoeld in artikel 7:655 BW, bescheiden waaruit blijkt hoeveel uren de werknemer heeft gewerkt en bewijsstukken waaruit de bijdrage voor de socialezekerheidswetgeving, de identiteit van de dienstverrichter, de dienstontvanger, de gedetacheerde werknemer en de verantwoordelijke voor de uitbetaling van het loon blijken. Als bewijsstuk voor de bijdrage voor de socialezekerheidsregelingen kan gedacht worden aan de A1-verklaring. Het bewijzen van de verschillende identiteiten kan door middel van een geldig paspoort of identiteitsbewijs. Door middel van de bewijsstukken kan de juistheid van de melding uit artikel 8 gecontroleerd worden en kan worden gecontroleerd of aan de relevante wet- en regelgeving wordt voldaan. De bescheiden moeten beschikbaar zijn en mogen op papier, maar ook digitaal aanwezig zijn in Nederland op de werkplek die is opgegeven in de melding op grond van artikel 8.
Het tweede lid van artikel 9 omvat een soortgelijke verplichting van de zelfstandige, bedoeld in artikel 8, vijfde lid. De zelfstandige dient er zorg voor te dragen dat tijdens de periode waarin hij werkzaamheden verricht, op de werkplek, bedoeld in artikel 8, eerste lid, bewijsstukken waaruit zijn identiteit, de identiteit van de dienstontvanger en van de verantwoordelijke voor de uitbetaling van het loon blijken, aanwezig zijn. Voor zowel het eerste als het tweede lid van artikel 9 geldt dat niet-naleving kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete door de Inspectie SZW, op grond van artikel 12.
In het derde lid is in lijn met artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de handhavingsrichtlijn bepaald dat de genoemde documenten en bewijsstukken ook na de periode van detachering of het verrichten van

de werkzaamheden door de zelfstandige beschikbaar moeten zijn op verzoek van de Inspectie of een andere instantie binnen een redelijke termijn.
Op grond van het vierde lid van artikel 9 kunnen in een ministeriële regeling nadere eisen worden gesteld aan de bescheiden uit het eerste en tweede lid en ten aanzien van de plek waar de documenten beschikbaar moeten worden gesteld.

Artikel 10 en 11

Op grond van het eerste lid van artikel 10 kan bij ministeriële regeling een bevoegde instantie in Nederland worden aangewezen in het kader van wederzijdse bijstand (artikel 14 van de Richtlijn). Dit betekent dat de ambtenaren van deze instantie bevoegd zijn tot het behandelen, maar ook tot het verzoeken van het bepaalde in het tweede lid. De Commissie wordt via IMI in kennis gesteld van de aangewezen bevoegde instantie. In ieder geval zullen daartoe worden aan gewezen de ambtenaren van de afdeling Boete, Dwangsom en Inning van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: BDI) Het tweede lid, regelt dat dan BDI op verzoek van een bevoegde instantie, zoals omschreven in artikel 2, sub a, van de richtlijn, verplicht is om een opgelegde onherroepelijke administratieve sanctie of boete in te vorderen en kennisgeving te doen van de beslissing tot oplegging van een administratieve sanctie of boete (artikel 15 Richtlijn). De boete of administratieve sanctie die ingevorderd wordt door BDI is opgelegd overeenkomstig de wetten en procedures van de verzoekende lidstaat. Daartoe dient wel te worden bepaald dat de administratieve sancties en boetes via een dwangsom kunnen worden ingevorderd zoals artikel 4.115 van de Algemene wet bestuursrecht voorschrijft. In het vierde lid wordt titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze titel heeft betrekking op bestuursrechtelijke geldschulden inclusief de invordering van die schulden.
Op grond van het vijfde lid van artikel 10 kan er een ministeriële regeling worden vastgesteld, waarin regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de vorm van het verzoek van de bevoegde lidstaat. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het in het verzoek vermelden van de naam en het adres van de dienstverrichter, maar ook om een samenvatting van de feiten en omstandigheden van de inbreuk (artikel 16 richtlijn). In de ministeriële regeling kunnen tevens gronden worden geformuleerd waarop BDI niet verplicht is om aan een invorderingsverzoek of een verzoek tot kennisgeving te voldoen. Artikel 11 regelt dat het bedrag dat voortkomt uit de incasso van een administratieve sanctie of boete op verzoek van de bevoegde instantie in een lidstaat toekomt aan het Rijk.

Artikel 12 tot en met 16

Deze artikelen behandelen de bestuursrechtelijke handhaving van de inlichtingenverplichting uit artikel 6, eerste en tweede lid, en de administratieve eisen en controlemaatregelen die aan de dienstverrichter, dienstontvanger en zelfstandige worden gesteld op grond van artikel 8, eerste, derde en vijfde lid en aan de dienstverrichter en zelfstandige op grond van artikel 9, eerste, tweede en derde lid.
In artikel 12 is geregeld dat de Minister van SZW een bestuurlijke boete kan opleggen voor de dat artikel geregelde overtredingen. In artikel 13 zijn in aanvulling op artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht eisen gesteld. Ingevolge het eerste lid van artikel 13 vermeldt het rapport in ieder geval de bij de overtreding betrokken personen. In het tweede lid van artikel 13 is vermeld dat het rapport dat is opgemaakt opgestuurd wordt naar de daartoe door Onze Minister aangewezen ambtenaar. De aangewezen ambtenaar legt namens de Minister van SZW de bestuurlijke boete op aan degene op wie de verplichtingen rusten. Door het opnemen van artikel 14 in dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de WAV. Zo kan de werkgever voor het niet nakomen van de meldingsplicht uit artikel 8, per werknemer beboet worden.
In artikel 15 is de maximale hoogte van de boete opgenomen. De bestuurlijke boete voor de overtreding, bedoeld in artikel 12, bedraagt ten hoogste het bedrag van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Hierbij gaat het om ten hoogste € 20.250,–. Dit boetemaximum wordt voldoende hoog geacht om ook nog rekening te kunnen houden met boeteverhogende omstandigheden zoals recidive en herhaalde recidive. Bij recidive wordt de bestuurlijke boete met 100% verhoogd en bij herhaalde recidive met 200% ten opzichte van de boete die bij de eerste overtreding is opgelegd, waarbij op grond van het tweede lid het boetemaximum van de vierde categorie blijft gelden. Dit wijkt af van het maximum dat kan worden opgelegd voor overtredingen van de overige arbeidswetten te weten de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet allocatie Arbeidskrachten door Intermediaris. In het kader van deze wetten geldt een maximum van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, omdat het hierbij gaat om diverse soorten overtredingen die qua aard en ernst zeer uiteenlopend zijn. Dan gaat het om een boete van ten hoogste € 81.000,–. Omdat het in casu gaat om homogene overtredingen in de sfeer van informatieverplichtingen en administratieve eisen kan worden volstaan met een maximale boete gelijk aan de vierde categorie.
Op basis van het tweede lid verhoogt de boeteoplegger de boete met 100% in geval van recidive. Op basis van het derde lid wordt de boete verhoogd met 200% van de boete die opgelegd is bij recidive in

geval van herhaalde recidive. Op basis van artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht zullen er geen bestuurlijke boetes worden opgelegd voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. De boeteoplegging is afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid. Het beleid ten aanzien van de matiging van de boetes zal worden neergelegd in de beleidsregels die door de Minister van SZW vastgesteld worden. In het vijfde lid wordt uitdrukkelijk afgeweken van artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht, omdat de rechter vrij moet zijn om binnen de grenzen van de wettelijke bepalingen een andere boete op te leggen dan die door het bestuursorgaan is opgelegd, als hij meent dat daar goede redenen voor zijn. Ook het zevende lid van artikel 15 is in lijn met hetgeen geregeld is in andere arbeidswetten over de bestuurlijke boete. Dit lid bepaalt dat de rechter de boete die is opgelegd ook ten nadele van de belanghebbende kan verhogen indien door gronden voor zijn. Artikel 16 regelt ook in overeenstemming met wat bepaald is in andere arbeidswetten, dat een boete waarvan is vastgesteld dat die ten onrechte is opgelegd binnen zes weken daarna moet worden terugbetaald aan de rechthebbende.

Artikel 17

Dit artikel bevat de wijzigingen van de Wet AVV.

Onderdeel A

Dit betreft de aanvulling van artikel 2, zesde lid, met nog enkele algemene kernbepalingen.
Op grond van de jurisprudentie van het Europese Hof met name in de zaak Sähköalojen Ammattiliitto ry[11] is verduidelijkt, dat op van grond van de cao's ten aanzien van de gedetacheerde werknemers in ieder geval bepalingen over loonschalen en periodieke loonsverhogingen moeten gelden. Voorts zijn bepalingen over welke bestanddelen tot het minimumloon behoren verduidelijkt en is expliciet aangegeven welke vergoedingen boven het minimumloon moeten worden vergoed. Het betreft hier vergoedingen van de werkgever voor extra reiskosten of dubbele huisvesting in verband met het tijdelijk arbeid verrichten in een ander land. Verder zijn bepalingen over rechten op een extra toeslag in verband met vakantie en de aanspraken op arbeidsduurverkorting opgenomen.
Hierbij geldt conform artikel 3 zevende lid van de detacheringsrichtlijn dat deze bepalingen geen beletsel mogen vormen voor de toepassing van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden die gunstiger zijn voor deze werknemers.

In het nieuw toe te voegen zevende lid wordt de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen voor het zesde lid, zodat die arbeidsvoorwaarden nader kunnen worden ingevuld of gespecificeerd. Van deze mogelijkheid zou gebruik kunnen worden gemaakt indien er binnen de EU en op grond van jurisprudentie nader inhoud aan deze bepalingen uit detacheringsrichtlijn wordt gegeven.

Onderdeel B

Dit artikel 10a vult de publiekprivate samenwerking bij de handhaving van de cao's op het punt van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van gedetacheerde werknemers nader in.
Het eerste en tweede lid maken het mogelijk dat Onze Minister op verzoek van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die door de organisaties van werkgevers en werknemers is belast of mede is belast met het toezicht op de naleving van de cao (zoals de Stichting Naleving CAO voor uitzendkrachten) of op verzoek van een of meer verenigingen van werkgevers of werknemers gegevens die verkregen zijn van andere lidstaten in verband met administratieve samenwerking en bijstand aan bovengenoemde rechtspersonen en vakorganisaties kan verstrekken als die gegevens nodig zijn voor het toezicht op de naleving van de cao's ten aanzien van gedetacheerde werknemers.
Het derde en vierde lid regelen dat de Inspectie SZW op verzoek van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die door de organisaties van werkgevers en werknemers is belast of mede is belast met het toezicht op de naleving van de cao (zoals de Stichting Naleving CAO voor uitzendkrachten) of op verzoek van een of meer verenigingen van werkgevers of werknemersgegevens uit het meldingssysteem van artikel 8 van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers uit de Europese Unie kan verstrekken aan bovengenoemde instanties of vakorganisaties. Het verstrekken van gegevens geschiedt in het kader van het houden van toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten, voor zover het gaat om de toepassing voor gedetacheerde werknemers.
Welke gegevens uit de melding kunnen worden verstrekt door de Inspectie SZW wordt nader bepaald in een algemene maatregel van bestuur.

[11] HvJ EU, 12 februari 2015, C-396/13.

Artikel 18

Artikel 6 en artikel 100 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bevatten een verwijzing naar artikel 1 van de Waga. Er wordt nu verwezen naar artikel 2 van dit wetsvoorstel, nu de Waga (in artikel 20) wordt ingetrokken.

Artikel 19

Om zicht te kunnen krijgen op de effecten van de meldingsplicht wordt artikel 8 na twee jaar geëvalueerd. In dit artikel is deze evaluatie geregeld.

Artikel 21

Er is gekozen voor een flexibele inwerkingtreding. Rekening houdend met onderdelen van dit wetsvoorstel die nadere uitwerking vragen is er voor gekozen om voor die onderdelen verschillende data van inwerkingtreding mogelijk te maken. Zo zal de meldingsplicht uit artikel 8 pas later in werking treden. Zoals de memorie van toelichting beschrijft is de reden hiervoor is dat het digitale meldingssysteem nog verder ontwikkeld zal moeten worden. Tot die tijd is het niet mogelijk om digitaal te melden en kan artikel 8 niet in werking treden. Daarnaast wordt met de inwerkingtredingsbepaling toepassing gegeven aan artikel 12, eerste lid, van de Wet raadgevend referendum, omdat deze wet gelet op de implementatietermijn van de handhavingsrichtlijn niet referendabel kan zijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Bijlage: Transponeringstabel

Artikel Richtlijn 14/67/EU	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving en toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte
Artikel 1 (Onderwerp)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 2 (Definities)	De definitie 'bevoegde instantie' is overgenomen in artikel 1, eerste lid, onderdeel l, van de implementiewet.	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie. Toch is er deels gebruikt van de bepaling m.b.t. de definitie van 'bevoegde instantie'. Voor zover noodzakelijk wordt naar de overige begrippen verwezen.
Artikel 3 (bevoegde instanties en verbindingsbureaus)	In artikel 4, eerste lid, wordt het verbindingsbureau benoemd. De Inspectie SZW is op grond van artikel 5, eerste lid, belast met de handhaving van de implementatiewet.	Sociale partners worden niet aangewezen als bevoegde instantie. Wel maakt artikel 10a van de implementatiewet het mogelijk dat sociale partners over informatie beschikken om toezicht uit te oefenen op de naleving van kernarbeidsvoorwaarden uit algemeen verbindend verklaarde cao's.
Artikel 4 (substantiële activiteiten onderneming)	Geïmplementeerd in artikel 6, derde lid. Het eerste lid van artikel 4 staat in het derde lid. Het tweede lid van artikel 4 is geïmplementeerd in artikel 6, derde lid, onderdeel a. Het derde lid van artikel 4 is opgenomen in onderdeel b. Het vierde lid van artikel 4 vloeit voort uit de beoordeling die de Inspectie SZW maakt. Dit is tevens toegelicht. Het vijfde lid van artikel 4 vloeit voort uit onderdeel b, waarin wordt bezien of de gedetacheerde werknemer tijdelijk in Nederland arbeid verricht.	In het wetsvoorstel is een delegatiegrondslag opgenomen. De elementen worden vastgesteld in een algemene maatregel van bestuur.
Artikel 5 (toegang tot informatie)	Dit artikel behoeft geen implementatie. Het betreft praktische uitvoering. Het verbindingsbureau, dat wordt aangewezen in artikel 4, zal in de praktijk het aanspreekpunt zijn voor gedetacheerde werknemers en dienstverrichters. Zij kunnen hier onder andere terecht met vragen over het toepasselijke nationale recht.	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 6, eerste lid (administratieve samenwerking)	Geïmplementeerd in artikel 4, eerste lid. De overige leden uit artikel 4 vloeien hieruit voort.	
Artikel 6, tweede lid	Geïmplementeerd in artikel 4, zesde lid.	
Artikel 6, derde lid	Geïmplementeerd in artikel 4, eerste lid. Het verwerken van gegevens kan tevens het toezenden en betekenen van stukken omvatten.	
Artikel 6, vierde lid	Geïmplementeerd in artikel 6, eerste lid. Het niet-naleven van de informatieverplichting door dienstverrichters wordt gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. De verplichting uit de richtlijn tot het nemen van adequate maatregelen in het geval dat de informatie niet wordt verstrekt is ingevuld door het opleggen van een bestuurlijke boete.	Er is daarnaast voor gekozen om de informatieverplichting op grond van het tweede lid ook van toepassing te verklaren op zelfstandigen, bedoeld in artikel 8, vijfde lid. Ook het niet-naleven van het tweede lid kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete.
Artikel 6, vijfde lid	Behoeft geen implementatie. Praktische uitvoering van hetgeen geïmplementeerd is in artikel 4.	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 6, zesde lid	Delegatiegrondslag in artikel 4, zevende lid.	De grondslag voor de termijnen voor het verstrekken van informatie is opgenomen in de implementatiewet. De termijnen worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4, zevende lid.
Artikel 6, zevende lid	Behoeft geen implementatie. Dit betreft praktische uitvoering. Overigens volgt uit artikel 4, tweede lid, Handelsregisterwet 2007 dat de Kamer van Koophandel zorg draagt voor een goede beschikbaarheid, werking en beveiliging van het Handelsregister. Er is een specifiek register voor ondernemingen die zich bezighouden met detachering op grond van de WAADI.	De bepaling is reeds geïmplementeerd door middel van bestaand recht.

Artikel Richtlijn 14/67/EU	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving en toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte
Artikel 6, achtste tot en met het tiende lid	Behoeft geen implementatie, betreft praktische uitvoering. Het gebruik van de informatie ten behoeve van de naleving van Richtlijn 96/71/EG volgt uit het eerste lid van artikel 4. In verband met het negende lid, is niet geregeld dat er kosten verbonden zijn aan de wederzijdse bijstand. Toegelicht is tevens dat de bijstand kosteloos geschied. Op grond van artikel 10 implementatiewet is wel geregeld dat boetes die op verzoek van een andere lidstaat worden geïnd, toekomen aan het Rijk.	De bepalingen behoeven naar hun aard geen implementatie.
Artikel 7 (rol van lidstaten in het kader van administratieve samenwerking)	Geïmplementeerd in artikel 4. Onder het verwerken van gegevens wordt tevens verstaan het verzoeken om informatie bij bevoegde instanties uit andere lidstaten.	
Artikel 8, eerste tot en met het derde lid (begeleidende maatregelen)	Behoeft geen implementatie. Betreft praktische uitvoering en taken voor de Commissie.	De bepalingen behoeven naar hun aard geen implementatie.
Artikel 9, eerste lid en tweede lid (administratieve eisen en controlemaatregelen)	Het eerste lid van artikel 9 is opgenomen in artikel 8, eerste lid. Dat er een contactpersoon opgenomen moet worden is apart geregeld in artikel 7. Op grond van het tweede lid is aan artikel 8, eerste lid van de implementatiewet toegevoegd dat ook de betaalde bijdrage aan socialezekerheidspremies en de verantwoordelijke voor de uitbetaling van het loon gemeld moet worden. Zie hiervoor de derde alinea op p. 19 van de toelichting.	Daarnaast is ervoor gekozen het artikel ook van toepassing te verklaren op zelfstandigen in bepaalde sectoren en bepaalde categorieën gedetacheerde werknemers uit te sluiten. Voorts is er in het tweede en derde lid van de implementatiewet bepaald dat de dienstontvanger een gedeelte van de melding moet controleren en eventuele onjuistheden moet melden.
Artikel 9, derde lid	Behoeft geen implementatie.	De bepalingen behoeven naar hun aard geen implementatie.
Artikel 9, vierde lid	Geïmplementeerd in artikel 8, eerste lid. Het is mogelijk om de melding schriftelijk of elektronisch te doen.	
Artikel 9, vijfde lid	Behoeft geen implementatie, gaat om praktische uitvoering.	De bepalingen behoeven naar hun aard geen implementatie.
Artikel 10 (inspecties)	Behoeft geen implementatie. Nationaal recht biedt voldoende waarborgen.	De bepaling is reeds geïmplementeerd door middel van bestaand recht. Het vierde lid van artikel 10 bepaalt dat sociale partners toezicht mogen houden. Dit is niet nieuw, maar sociale partners hebben hier wel informatie voor nodig. Daarom is in artikel 10a van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (artikel 17, onderdeel B, van de implementatiewet) informatieuitwisseling geregeld.
Artikel 11, eerste lid tot en met het vierde lid (verdediging van rechten – facilitering van klachten – nabetalingen)	Behoeft geen implementatie. Het staat de gedetacheerde werknemer vrij een klacht in te dienen bij de (uitlenende) werkgever. Verder kunnen civielrechtelijke vorderingen worden gebaseerd op artikel 100 Rv. Vakorganisaties kunnen vorderingen instellen namens gedetacheerde werknemers op grond van artikel 305a en 305b Boek 3 BW.	De bepaling is reeds geïmplementeerd door middel van bestaand recht.
Artikel 11, vijfde lid	Behoeft geen implementatie. Is geregeld in artikel 646, lid 1 en 4 en 648, lid 5, Boek 7 BW.	De bepaling is reeds geïmplementeerd door middel van bestaand recht.
Artikel 11, zesde lid	Behoeft geen implementatie. De desbetreffende vorderingen kunnen worden gebaseerd op de WML, die van toepassing is op iedere werknemer die werkzaam is op Nederlands grondgebied. Via de Wet aanpak schijnconstructies is een regeling voor ketenaansprakelijkheid voor betaling van loon opgenomen in de artikelen 616a tot en met 616f van Boek 7 BW.	De bepaling is reeds geïmplementeerd door middel van bestaand recht.

Artikel Richtlijn 14/67/EU	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving en toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte
Artikel 12 (aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming)	Reeds geïmplementeerd via de Wet aanpak schijnconstructies. In het BW is een regeling van ketenaansprakelijkheid voor betaling van loon opgenomen: artikelen 616 t/m 616f van Boek 7 in het Burgerlijk Wetboek. Deze regeling is van toepassing ongeacht het recht dat van toepassing is op de overeenkomst. De aansprakelijkheid is van toepassing op de arbeidsovereenkomst (waaronder de uitzend-overeenkomst), de overeenkomst van opdracht en aanneming van werk.	De bepaling is reeds geïmplementeerd door middel van bestaand recht, omdat de Wet aanpak schijnconstructies met ingang van 1 juli 2015 in werking is getreden Er is daarbij geen onderscheid gemaakt naar sectoren of aard van de werkzaamheden.
Artikel 13 (toepassingsgebied)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 14 (aanwijzing bevoegde instantie)	Behoeft geen implementatie. Het betreft hier praktische uitvoering.	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 15 (Algemene beginselen – wederzijdse bijstand en erkenning)	Geïmplementeerd in artikel 10, eerste, tweede en vierde lid. Op grond van het vierde lid wordt titel 4.4. van de Awb van toepassing verklaard.	
Artikel 16, (verzoek om invordering kennisgeving)	Geïmplementeerd in artikel 10, vijfde lid. Er is een delegatiegrondslag opgenomen. De vereisten die aan de inhoud van het verzoek worden gesteld, worden uitgewerkt in een ministeriële regeling (zie lid 5 van artikel 10).	
Artikel 17 (weigeringsgronden)	Geïmplementeerd in artikel 10, zesde lid. Er is een delegatiegrondslag opgenomen. In de ministeriële regeling worden gronden geformuleerd waarop niet aan het verzoek van de bevoegde instantie hoeft te worden voldaan.	
Artikel 18 (schorsing van de procedure)	Behoeft geen implementatie. Indien de administratieve sanctie of boete onherroepelijk is geworden kan deze niet meer aangevochten worden. Dit kan niet geregeld worden. De procedure hoeft niet te worden geschorst. Dit is een artikel waaraan geen uitvoering gegeven hoeft te worden.	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 19, eerste lid (kosten)	Geïmplementeerd in artikel 11.	De geldsom komt toe aan het Rijk.
Artikel 20 sancties	Geïmplementeerd in artikel 12.	De bestuurlijke boete wordt geïntroduceerd voor overtredingen van verplichtingen voor dienstverrichters, dienstontvangers en zelfstandigen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, artikel 8 en artikel 9 eerste en tweede lid.
Artikel 21 (informatiesysteem interne markt)	Behoeft geen implementatie. Betreft praktische uitwerking.	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 22 (wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 23 (omzetting)	Behoeft geen implementatie. Betreft de uiterlijke datum van omzetting, 18 juni 2016.	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 24 (evaluatiebepaling)	Geen implementatie	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 25 (inwerkingtreding)	Geen implementatie	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 26 (adressanten)	Behoeft geen implementatie. Betreft de aanduiding dat de richtlijn is gericht tot de lidstaten.	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.

Artikel Richtlijn 96/71/EG	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving en toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte
Artikel 1, eerste lid	Geïmplementeerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel d van de implementatiewet.	

Artikel Richtlijn 96/71/EG	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving en toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte
Artikel 1, tweede lid	De implementatie van deze uitzondering van zeevarenden binnen koopvaardijondernemingen is opgenomen in artikel 1, tweede lid van de implementatiewet. Er is in het derde lid opgenomen dat de begrippen in algemene maatregel van bestuur zullen worden omschreven.	
Artikel 1, derde lid	Geïmplementeerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel g van de implementatiewet.	
Artikel 2	Geïmplementeerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel e van de implementatiewet.	
Artikel 3, eerste lid	Geïmplementeerd in artikel 2, zesde lid, Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten.	
Artikel 3, zevende lid	Geïmplementeerd in artikel 2, zesde lid, Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. Daarnaast kunnen op grond van het voorgestelde artikel 2, achtste lid (artikel 17, onderdeel A, onder 2 van het implementatievoorstel) bij amvb nadere regels worden gesteld met betrekking tot onder andere de arbeidsvoorwaarden uit het zesde lid.	
Artikel 3, negende lid	Dit lid is geïmplementeerd in artikel 17, onderdeel A, onder 2, via een wijziging van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten met een toevoeging van een zevende lid aan artikel 2. Hierin zijn een drietal arbeidsvoorwaarden van toepassing verklaard op gedetacheerde werknemers bij uitzendbureaus, die voorheen nog niet van toepassing waren. Met deze toevoeging wordt voldaan aan artikel 3, negende lid.	Hiermee is inhoud gegeven aan de beleidsruimte die dit artikellid bood om voor gedetacheerde werknemers bij uitzendbureaus dezelfde arbeidsvoorwaarden te laten gelden als die voor uitzendkrachten gelden, in het land waar de werkzaamheden worden verricht
Artikel 4, eerste en tweede lid	Geïmplementeerd in artikel 4, eerste lid, van de implementatiewet.	